



UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE  
MILANO

Dottorato di ricerca in 'Istituzioni e Politiche'  
ciclo XXI

S.S.D.: SPS/04

*Verso un modello di democrazia 'civile':  
considerazioni teorico-normative sul  
Bilancio Partecipativo di Porto Alegre*

Coordinatore: Ch.mo Prof. Guido Stefano Merzoni

Tesi di Dottorato di: Stefano Stortone  
Matricola: 3480064

Anno Accademico 2008/09

*...ancora una volta alla mia preziosa famiglia,  
ai miei nonni  
e al Boss...*

# Indice

|  |    |
|--|----|
| Indice delle Tabelle .....   | 6  |
| Indice delle Figure .....  | 7  |
| Acronimi e Abbreviazioni .....   | 8  |
| Introduzione.....  | 9  |
| Capitolo I.  |    |
| <i>Stato e Democrazia Moderni: paradigmi al bivio</i> .....  | 18 |
| Introduzione .....   | 18 |
| Par.I.1    La crisi dello Stato-nazione e della rappresentanza politica: analisi e<br>interpretazione .....                                  | 24 |
| (a) <i>Crisi dello stato: globalizzazione, complessità e ingovernabilità</i> .....   | 24 |
| (b) <i>Crisi della rappresentanza politica: sfiducia e perdita di legittimità</i> .....  | 33 |
| (c) <i>Crisi dell'idea di Nazione: identità multiple e post-moderne</i> .....  | 39 |
| Par.I.2    La società civile come attore politico emergente: riflessioni e limiti.....   | 47 |
| (a) <i>La reazione all'ingovernabilità e alla crisi di rappresentanza</i> .....  | 47 |
| (b) <i>Teoria e definizione concettuale</i> .....  | 49 |
| (c) <i>Dilemmi e limiti del concetto di società civile</i> .....   | 51 |
| Considerazioni conclusive .....  | 53 |
| Capitolo II.   |    |
| <i>Genesi e storia della democrazia in Brasile: la 'svolta partecipativa' e il Bilancio</i>  |    |
| <i>Partecipativo di Porto Alegre</i> .....   | 57 |
| Introduzione .....   | 57 |
| Par.II.1    Il processo di democratizzazione del Brasile: il ruolo della società civile e la<br>nascita delle istituzioni partecipative..... | 60 |
| (a) <i>Un accenno alla storia contemporanea repubblicana</i> .....   | 60 |
| (b) <i>L'evoluzione dei movimenti sociali e le riforme partecipative</i> .....   | 65 |
| (c) <i>Il Partido dos Trabalhadores</i> .....  | 73 |
| Par.II.2    La nascita e l'evoluzione del Bilancio Partecipativo a Porto Alegre .....  | 75 |
| (a) <i>Genesi e sviluppo del Bilancio Partecipativo: dagli anni '70 alla gestione<br/>                    petista (2004)</i> .....           | 77 |

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| (b)           | <i>Un nuovo governo e una nuova gestione: gli sviluppi del Bilancio Partecipativo dal 2004 ad oggi.....</i>   | 82  |
| (c)           | <i>La diffusione del Bilancio Partecipativo nel mondo .....</i>   | 85  |
| Capitolo III. |   |     |
|               | <i>Il Bilancio Partecipativo di Porto Alegre: funzionamento e caratteristiche.....</i>  | 90  |
| Par.III.1     | Funzionamento, risultati e problemi.....  | 90  |
| (a)           | <i>Il carattere sociale e autonomo dalla politica.....</i>  | 97  |
| (b)           | <i>Redistribuzione, crescita sociale e progresso civico.....</i>  | 100 |
| (c)           | <i>Critiche e limiti: scelte materiali, particolaristiche e partecipazione ridotta.....</i>   | 111 |
| Par.III.2     | Le principali caratteristiche .....   | 117 |
| (a)           | <i>Il carattere deliberativo.....</i>   | 118 |
| (b)           | <i>La partecipazione delle associazioni e dei gruppi informali.....</i>   | 119 |
| (c)           | <i>La duplice natura territoriale e tematica .....</i>  | 123 |
| (d)           | <i>La struttura federale sui generis centro decisionale .....</i>   | 129 |
|               | Considerazioni conclusive .....   | 132 |
| Capitolo IV.  |   |     |
|               | <i>Bilancio Partecipativo e Democrazia Rappresentativa: strumento o sistema politico?136</i>  |     |
|               | Introduzione .....  | 136 |
| Par.IV.1      | Bilancio Partecipativo e Democrazia Partecipativa: la democrazia diretta a complemento di quella rappresentativa .....  | 140 |
| (a)           | <i>Interazione dinamica tra società civile e società politica .....</i>   | 140 |
| (b)           | <i>Approccio moderno: una ‘sfera pubblica non-statale’ .....</i>  | 145 |
| Par.IV.2      | Interazione tra istituzioni rappresentative e processo partecipativo.....   | 148 |
| (a)           | <i>Câmara de Vereadores e Bilancio Partecipativo: diffidenza.....</i>   | 151 |
| (b)           | <i>Governo e Bilancio Partecipativo: influenza.....</i>   | 158 |
| (c)           | <i>Identità conflittuali e conflitti di identità.....</i>   | 161 |
| Par.IV.3      | Il Bilancio Partecipativo come ‘modello’ istituzionale: i conflitti con le istituzioni politiche rappresentative.....   | 166 |
| (a)           | <i>La tensione tra autonomia deliberativa e strumentalizzazione ‘politica’: due codici democratici e reciproche invasioni di ‘sfera’ .....</i>                    | 173 |
| (b)           | <i>La posizione privilegiata della società politica rispetto alla società civile: il meccanismo elettorale e il controllo delle ‘risorse’ istituzionali .....</i> | 179 |
| (c)           | <i>Un’idea ‘radicale’ ed una realizzazione ‘moderata’ .....</i>   | 187 |
| Capitolo V.   |   |     |
|               | <i>Un nuovo paradigma politico: elementi di una democrazia ‘civile’ .....</i>   | 190 |

|                                    |   |     |
|------------------------------------|---|-----|
| Par.V.1                            | Una nuova democrazia dentro un vecchio paradigma.....   | 190 |
| (a)                                | <i>La sfida al paradigma moderno .....</i>  | 191 |
| (b)                                | <i>Un sistema non (ancora) politico: informalità e vulnerabilità .....</i>                                | 194 |
| (c)                                | <i>Un sistema (logicamente) politico e alternativo: una questione di<br/>consapevolezza .....</i>         | 201 |
| (d)                                | <i>Una nuova interpretazione storica della nascita del Bilancio Partecipativo .....</i>                   | 210 |
| Par.V.2                            | Una modello di democrazia ‘civile’ .....  | 214 |
| (a)                                | <i>Federazione di arene deliberative multiple e tematiche.....</i>  | 214 |
| (b)                                | <i>La rappresentanza delle organizzazioni della società civile nella letteratura<br/>democratica.....</i> | 222 |
| (c)                                | <i>Rappresentanza politica multipla e tematica: ‘una testa, più voti’ .....</i>                           | 227 |
| Par.V.3                            | Risposte ai dilemmi della modernità .....   | 231 |
| (a)                                | <i>Identità multiple e ideologie molecolari.....</i>  | 231 |
| (b)                                | <i>Rappresentanza globale.....</i>  | 235 |
| (c)                                | <i>Comunità politiche settoriali.....</i>   | 237 |
| <i>Conclusioni .....</i>           |   | 240 |
| <i>Bibliografia Generale .....</i> |   | 253 |

## Indice delle Tabelle

|  |            |
|--|------------|
| <i>Tabella 1: Fiducia dei cittadini europei verso le principali istituzioni politiche europee e nazionali. Dettagli nazionali.....</i> | <i>20</i>  |
| <i>Tabella 2: Distribuzione del Reddito da Lavoro - Regioni Metropolitane (%) - 1990.....</i>  | <i>64</i>  |
| <i>Tabella 3: Tipologie di disegno istituzionale partecipativo.....</i>  | <i>71</i>  |
| <i>Tabella 4: Numero di Città brasiliane in cui è attuato il Bilancio Partecipativo.....</i>   | <i>75</i>  |
| <i>Tabella 5: Criteri Generali di allocazione delle risorse e relativi pesi. ....</i>  | <i>97</i>  |
| <i>Tabella 6: Risultati del Bilancio Partecipativo: opere e servizi.....</i>   | <i>102</i> |
| <i>Tabella 7: Identificazione con un partito politico (1996).....</i>  | <i>107</i> |
| <i>Tabella 8: Motivazioni alla base della partecipazione al BP (%).....</i>  | <i>108</i> |
| <i>Tabella 9: Preferenza partitica tra i partecipanti del BP (%).....</i>  | <i>115</i> |
| <i>Tabella 10: Partecipanti al BP registrati come membri di associazioni.....</i>  | <i>120</i> |
| <i>Tabella 11: Partecipazione nelle istanze Distrettuali e Tematiche del BP (%).....</i>   | <i>125</i> |
| <i>Tabella 12: Ruolo della mediazione politica, prima e dopo il Bilancio Partecipativo.....</i>  | <i>177</i> |
| <i>Tabella 13: Forme di rappresentanza nella politica contemporanea.....</i>   | <i>226</i> |

## Indice delle Figure

|  |            |
|--|------------|
| <i>Figura 1: Numero di democrazie elettorali nel mondo.....</i>  | <i>19</i>  |
| <i>Figura 2: Fiducia dei cittadini europei verso le principali istituzioni politiche europee e nazionali.....</i>  | <i>19</i>  |
| <i>Figura 3: Rappresentazione grafica del Ciclo di Bilancio Partecipativo .....</i>  | <i>91</i>  |
| <i>Figura 4: Disegno istituzionale del Bilancio Partecipativo .....</i>  | <i>92</i>  |
| <i>Figura 5: Evoluzione del numero di partecipanti alle Assemblee Plenarie (1990-2006).....</i>  | <i>104</i> |
| <i>Figura 6: Esistenza di vincoli personali tra rappresentanti di distinte associazioni (2003)....</i>   | <i>105</i> |
| <i>Figura 7: Esistenza di vincoli personali tra rappresentanti di distinte associazioni (2003)....</i>   | <i>105</i> |
| <i>Figura 8: Attività assieme ad altre associazioni (2003) .....</i>   | <i>106</i> |
| <i>Figura 9: Distribuzione delle associazioni coinvolte nel BP a seconda che abbiano o meno relazioni regolari con altre organizzazioni sociali (1999) .....</i> | <i>106</i> |
| <i>Figura 10 Partecipazione al Bilancio Partecipativo nell'ultimo anno .....</i>   | <i>121</i> |
| <i>Figura 11: Evoluzione del numero di associazioni partecipanti al BP nel periodo tra il 1990 e il 2000 .....</i>   | <i>121</i> |
| <i>Figura 12: Periodo di fondazione delle associazioni che partecipano al BP.....</i>  | <i>122</i> |
| <i>Figura 13: Periodo di ingresso delle associazioni nel Bilancio Partecipativo (2003).....</i>  | <i>125</i> |
| <i>Figura 14: Storico degli emendamenti al bilancio presentati e approvati nella Camara de Vereadores (1989 - 1998).....</i>                                     | <i>153</i> |
| <i>Figura 15: Interazione tra il disegno istituzionale liberal-democratico e del bilancio partecipativo .....</i>  | <i>172</i> |
| <i>Figura 16: Il rapporto mediato tra stato e società nel modello liberal-democratico.....</i>   | <i>184</i> |
| <i>Figura 17: Matrice Volontà Politica/Capacitazione Sociale.....</i>  | <i>205</i> |
| <i>Figura 18: Il gioco a somma zero tra il sistema politico LD ed il BP.....</i>   | <i>206</i> |

## Acronimi e Abbreviazioni

|        |  |
|--------|--|
| AD     | Assemblee plenarie Distrettuali ( <i>Assembléias Plenárias Regionais</i> )   |
| AMs    | <i>Associações de Moradores</i> (Associazioni di Quartiere)  |
| AP     | <i>Administração Popular</i> (Amministrazione Popolare)  |
| AT     | Assemblee plenarie Tematiche ( <i>Assembléias Plenárias Temáticas</i> )  |
| BP     | Bilancio Partecipativo ( <i>Orçamento Participativo</i> )  |
| CIDADE | <i>Centro de Assessoria e Estudos Urbanos</i> (Centro di Consulenza e Studi Urbani)                                |
| COP    | <i>Conselho do Orçamento Participativo</i> (Consiglio del Bilancio Partecipativo)                                  |
| FD     | Forum Distrettuali ( <i>Fórum Regionais dos Delegados</i> )  |
| FP     | <i>Frente Popular</i> (Fronte Popolare)  |
| FT     | Forum Tematici ( <i>Fórum Temáticos dos Delegados</i> )  |
| GCS    | <i>Global Civil Society</i> (Società civile globale)   |
| IP     | Istituzioni Partecipative  |
| LD     | sistema politico Liberal-Democratico   |
| LOA    | <i>Lei Orçamentaria Anual</i> (Legge di Bilancio )   |
| LOM    | <i>Lei Organica Municipal</i> (Statuto Comunale)   |
| OSC    | Organizzazioni della Società Civile  |
| PI     | <i>Plano de Investimentos</i> (Piano degli Investimenti)   |
| PMPA   | <i>Prefeitura Municipal de Porto Alegre</i> (Municipio di Porto Alegre)  |
| PT     | <i>Partido dos Trabalhadores</i> (Partito dei Lavoratori)  |
| RI     | <i>Regimento Interno do Orçamento Participativo</i> (Regolamento Interno del Bilancio Partecipativo)               |
| SC     | Società Civile   |
| UAMPA  | <i>União das Associações de Moradores de Porto Alegre</i> (Unione delle Associazioni di Quartiere di Porto Alegre) |



## Introduzione

In un'epoca in cui le democrazie moderne sono erose da molteplici cambiamenti e difficoltà, ma dove la democrazia diventa al tempo stesso un valore sempre più universalmente riconosciuto e perseguito (Hirst 1990: 22), il Bilancio Partecipativo (da questo momento BP) di Porto Alegre si colloca in una posizione veramente originale e con pretese ambiziose. Il BP è uno strumento in grado di migliorare i processi di *governance* e le risposte ai bisogni sociali per lo meno ad un livello locale, attraverso il rafforzamento della partecipazione della società civile nelle decisioni di bilancio pubblico. Nato sull'onda di una riforma democratica in senso partecipativo del Brasile, esso è generalmente ed autorevolmente riconosciuto come il disegno istituzionale più partecipativo sviluppato finora (Avritzer 2009; Santos 2007; Fung e Wright 2003). Il BP può essere definito come *un processo deliberativo ciclico e autonomo in cui ogni cittadino è chiamato a partecipare per decidere come destinare una parte del bilancio comunale, individuando le priorità e gli specifici investimenti, attraverso un complesso sistema orizzontale e multilivello di forum aperti – territoriali e tematici – e meditante dei criteri oggettivi di giustizia sociale.*

La sua caratteristica principale è quella di introdurre nuovi elementi di democrazia diretta nei meccanismi tradizionali della democrazia rappresentativa, permettendo in questo modo che si producano risultati positivi in termini di efficienza, di efficacia e soprattutto ripristinando una fiducia ed una legittimità nei confronti delle istituzioni democratiche. Il BP si pone l'obiettivo di 'democratizzare la democrazia' (Santos 2007). Sulla scia della terza ondata di democratizzazione, della maturazione globale delle società civili e di un generale revival delle pratiche partecipative, l'idea del BP si è

diffusa in tutto il Brasile, nell'intero continente sudamericano (Avritzer e Wampler 2005) e successivamente nel mondo (Cabannes 2004). Oggi è una delle pratiche più studiate al mondo (Santos 1998) ed è legittimata dai numerosi attestamenti ed interessamenti ricevuti dalle più insospettabili istituzioni internazionali (OECD 2003; UNDP 2002; Un-Habitat 2001;2002; World Bank 2004; 2008; URB-AL – network 9) e da importanti governi nazionali come quello inglese (UK 2008).

Le numerose ricerche che ne hanno accompagnato lo sviluppo hanno celebrato sin da subito i suoi pregi indiscussi: sviluppo economico, efficienza amministrativa, trasparenza, ma soprattutto incremento del capitale sociale cittadino, di una cultura democratica e di un rinnovato spirito di cittadinanza. Si è arrivati ad esaltare una partecipazione ed una vitalità sociale molto elevata, fino al punto di parlare di cittadinanza militante (Baiocchi 2005) o di un pubblico partecipativo (Avritzer 2002). Il BP è stato celebrato per aver finalmente trovato il punto di equilibrio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e tra la società civile e la classe politica (Avritzer 2009), sancito dalla conferma elettorale del governo guidato dal *Partido dos Trabalhadores* (PT – Partito dei Lavoratori) per quattro mandati e sedici anni consecutivi.

Solo nel 2004 questo incantesimo è stato spezzato dalla sconfitta elettorale per opera di un'ampia coalizione guidata dall'attuale *Prefeito* José Fogaça, da poco confermato al suo secondo mandato. Questa transizione non è nata da un'insoddisfazione nei confronti del BP, bensì semplicemente dalla volontà di cambiamento, di *'manter o que está bom e mudar o que é preciso'* (mantenere ciò che è buono, cambiare ciò che serve). Il BP, quindi, non è stato toccato poiché, oramai, esso è una *'conquista della città'*. Per molti questo passaggio è stato la conferma che il BP può sopravvivere e convivere in un sistema democratico competitivo e che esso non è il prodotto di una maggioranza politica, bensì esprime un'autonomia sociale a cui la società politica intera è sottoposta e attraverso cui diventa *accountable*.

La sconfitta elettorale del PT segna però anche la fine di una positiva *'anomalia'* (Keck 1992), cioè la trasformazione di un'organizzazione politica nata ed espressione della società civile e dei movimenti sociali, in un partito tradizionale (Samuels 2004). La nascita del PT è stata fondamentale per affrontare il passaggio da una lotta contro uno stato ostile, verso l'integrazione delle rivendicazioni democratiche con le medesime

istituzioni politiche aperte nel frattempo alla libera competizione partitica. Infatti, le pretese partecipative delle prime *Associações de Moradores* (AM) hanno trovato da un lato il supporto di un partito favorevole a cedere le proprie prerogative politiche e dall'altro una situazione pacificata in cui le pretese radicali potevano integrarsi con le istituzioni esistenti.

Dopo vent'anni, lo stretto rapporto tra stato e società ha permesso un cambio culturale nella città tale che anche una classe politica tradizionale ha accettato la cessione di potere che il BP comporta o per lo meno una diffusa consapevolezza della sua imprescindibilità. Ma ciò non è realmente vero. Il BP non è mai riuscito ad incontrare il medesimo sostegno dell'esecutivo tra i *Vereadores*, neanche tra quelli di governo, e le strategie per poterlo depotenziare non sono mai mancate. La ragione deriva dalla percepita minaccia del BP al loro ruolo di rappresentanti del popolo e di interpreti dell'interesse generale.

Tuttavia, il nuovo corso inaugurato dal governo *Fogaça* è considerato in realtà da molti studiosi del BP fortemente discutibile (Baierle 2008; Goldfrank 2007). Alcune minacce si stanno insinuando nei meccanismi deliberativi privilegiati del BP: ad esempio, il nuovo programma *Governança Solidaria Local* si inserisce nel sistema generale di *governance* della città e ruba quote decisionali al processo totalmente sociale del BP per trasferirlo ad un meccanismo di partnership pubblico-privato.

Il BP è dunque uno strumento nelle mani del governo che, assieme ad altre modalità inclusive della società civile e non, permette di migliorare l'amministrazione cittadina e generare sviluppo e coesione sociale. Eppure esso sembra essere qualcosa di più di una semplice strumento partecipativo. Il suo carattere sistemico e totalmente sociale lo rende un processo politico autonomo che, nonostante il basso numero di cittadini coinvolti in proporzione alla popolazione totale, è in grado di produrre delle decisioni sul bilancio altamente rappresentative, tali da condizionare la stessa attività del legislativo. Il cambiamento radicale sul fronte della capacità di governo e di redistribuzione e della lotta ai fenomeni di corruzione ha portato una pratica condotta solo da circa il 2 per cento della popolazione ad essere voluta e gradita anche dalla maggioranza del *demos* che non ne è coinvolto.

Il percorso di maturazione e di consapevolezza politica ha creato un senso tale di sicurezza negli attori sociali da voler pretendere – nonostante i propri limiti – che le

proprie decisioni diventassero legge. Questa pretesa deliberativa si scontra inevitabilmente con il potere formale della politica che in ogni momento e per qualsiasi ragione (una minaccia alla propria rielezione, una visione ideologica, una volontà particolare) decide e può influirvi direttamente o anche solo economicamente. Due attori politici *si scontrano sul medesimo terreno della potestà decisionale pubblica*. Il risultato può essere molteplice, ma ogni esito ha una sua implicazione empirica e teorica che inciderà sui presupposti normativi che ne regolano la relazione. Si potrà avere un conflitto aperto, una lenta cooptazione, oppure un equilibrio ed un reciproco rispetto che tuttavia non sembrano poter essere stabili.

Come si cercherà di dimostrare, il BP non convive facilmente in un sistema democratico tradizionale, così come l'idea di una società partecipativa sembra essere un mito (Navarro 2003). Oltre alle grandi difficoltà che ha sperimentato e sperimenta quotidianamente il BP di Porto Alegre, questo è confermato anche dalla diffusione globale di pratiche che tuttavia hanno poco a che vedere con il carattere sistemico, autonomo e deliberativo di questa specifica esperienza e sono più spesso forme consultive, estemporanee ed altamente dipendenti dalla reale volontà politica della maggioranza di turno (Wampler 2007; Sintomer et al. 2008).

Nonostante il peculiare attivismo della società civile portoalegrense, neanche essa sembra in grado di imporre il BP o comunque di 'forzare' il potere politico a seguire le sue decisioni. La bassa percentuale di popolazione che costituisce la società civile organizzata, seppur attiva e combattiva (Abers 2000) non è elettoralmente forte da poter imporre il BP come deliberativo e come istituzione stabile ed insindacabile. La società politica è in questo senso 'sovrana' e legittimata dall'intero corpo elettorale attraverso un'autorizzazione formale (Pitkin 1972) a governare come meglio crede e propone. E il sistema politico permette di valutare il BP come oggetto di campagna elettorale.

Anche la letteratura e gli stessi attori protagonisti riconoscono nella società politica la legittima titolare della sfera politico-istituzionale ed nel BP un attore che può e deve operare solo esternamente senza rinnegare – seppur con enormi sforzi – il suo carattere di sfera pubblica. Dal punto di vista teorico, il dilemma è solo la rappresentazione di una realtà con cui bisogna fare inevitabilmente i conti perciò l'auspicio è che le due variabili indipendenti e dipendenti allo stesso tempo – società politica e società civile – riescano a mantenersi in equilibrio, la prima dimostrando la volontà di mettere in atto le

soluzioni che gli giungono dalla seconda e la seconda cercando di essere sufficientemente forte da poter imprimere con la legittimità dei propri risultati la direzione alla prima.

Questi sono i postulati delle teorie moderne e della separazione tra stato e società civile (Cohen e Arato 1992; Habermas 1996), ciascuna con i suoi distinti ruoli nella narrazione generale della realtà. Ogni situazione o tentativo di sovrapposizione o ingerenza dell'uno o dell'altro sarebbe visto come disfunzionale poiché significherebbe da un lato la cooptazione del secondo ad opera del primo e dall'altro il rischio che prevalgano forze particolaristiche che solo uno stato ed una rappresentanza politica possono contenere ed indirizzare verso l'interesse generale.

Eppure neanche questa narrazione sembra 'raccontare' la realtà. Anche con una semplice riflessione logica si può notare come *la sola presenza di una tale pratica partecipativa all'interno di un sistema politico democratico-liberale* crei un inevitabile conflitto sistemico ed incompatibilità strutturale che può evitarsi solo se si garantisce un precario equilibrio tra volontà politica e capacitazione sociale. In realtà, per molti anni si è avuto uno sviluppo armonico tra le due sfere, cosa che ha portato Avritzer a basarvi la sua teoria sulle istituzioni partecipative. Tuttavia, anche l'autore ammette il carattere instabile e le difficoltà attuative (2009). Fino a che punto e fino a quando questo può reggere?

Il problema sembra più complesso: infatti, come può il BP pretendere di essere deliberativo quando il basso coinvolgimento da un lato non garantisce i principi minimi democratici di universalità e dall'altro non ha la forza né elettorale né formale per pretenderlo? Inoltre, se la società politica accetta e attua le decisioni che provengono dal BP, che ne sarebbe del loro ruolo rappresentativo? Per molti aspetti è come se essa riconoscesse agli attori del BP una maggiore capacità decisionale e rappresentativa. In poche parole, è come se riconoscesse il BP più democratico di sé stesso.

Il problema risiede dunque nella *capacità* deliberativa ed autonoma del BP che – insieme alle *aspettative* che vengono indotte – inevitabilmente porta i propri attori a sentirsi realmente politici e nella pretesa che le proprie decisioni ed essi stessi, nonostante formalmente non legittimati, siano realmente rappresentativi e quindi deputati ad essere ascoltati. La complicazione nasce dal fatto che, oltre ad una normale pretesa rappresentativa, le decisioni raggiunte sono realmente tali e ciò è confermato dai

risultati raggiunti e dalla diffusa convinzione che il BP debba essere deliberativo, piuttosto che il consiglio.

Questa situazione è in grado di scomodare anche la teoria democratica perché ci si trova di fronte ad un caso che risponde ad alcuni problemi più recenti della democrazia moderna e ad uno dei capisaldi tra i più controversi del pensiero democratico: la coniugazione del principio di libertà con quello dell'uguaglianza sostanziale (l'impatto redistributivo della democrazia) o, in altri termini, il governo ed il consenso di un territorio. In definitiva, il dilemma che si presenta è piuttosto serio: un sistema decisionale informale in grado di garantire solo una legittimità dell'output di fronte al sistema politico formale che, pur godendo della legittimità dell'input senza il coinvolgimento della società civile, non riesce a produrre risultati democratici ed un consenso diffuso se non grazie al voto obbligatorio.

La domanda che la riflessione teorico-democratica è chiamata a risolvere è la seguente: questa reciproca lacuna nell'uno e nell'altro fronte, è una positiva complementarità oppure è la prova dell'esistenza di due sistemi alternativi e reciprocamente esclusivi. Le recenti teorie sulla rappresentanza e sulla democrazia rappresentativa possono essere sintetizzabili dalle riflessioni del recente contributo di Nadia Urbinati (2008) e si collocano sulla scia di un sempre maggiore riconoscimento del ruolo politico della società civile. L'autrice, infatti, reinterpreta la giustificazione teorica della rappresentanza politica, al di là della mera autorizzazione formale, come lucidamente formulò Hanna Pitkin nel suo saggio *The Concept of Representation* (1972) ed attorno alla preliminare esistenza di una società civile in grado di generare un 'flusso comunicativo' costante e vitale che rende la società politica eletta *accountable* anche al di là del momento elettorale ed in grado di recepire le necessità provenienti dal basso.

Da questo punto di vista, si comprende la collocazione del BP negli schemi della teoria contemporanea. Tuttavia, sebbene il BP enfatizzi e per molti aspetti ha dimostrato queste interpretazioni, esso sembra andare ben oltre, poiché non solo è in grado di produrre un flusso comunicativo dalla sfera pubblica a quella politica, ma lo fa anche attraverso un processo istituzionale in cui la società civile nei suoi attori organizzati e secondo le sue pratiche deliberative ed aperte riesce a generare anche decisioni univoche e condivise, ponendosi di fatto in competizione con le istituzioni ed i processi

formali. Più che un generico ed astratto flusso comunicativo, la società civile attraverso il BP riesce a dare vita ad un unico raggio ben compatto e denso.

A differenza della teoria contemporanea, il BP dimostra come attraverso un sistema istituzionale coerente la società civile sia in grado di autorganizzarsi secondo principi democratici e al tempo stesso produrre decisioni migliori di quelle solitamente prodotte dal sistema politico liberale (Avritzer 2002). Sorge il dubbio, pertanto che dietro di esso si nasconda *un nuovo modo di concepire la democrazia*.

In conclusione, questo è il *framework* in cui si muove questo lavoro ed ambisce a collocarsi. Attraverso il supporto della grande mole di dati empirici raccolti in questi 20 anni, di un'ampia letteratura qualitativa e di una ricerca condotta sul campo, si cercherà di riflettere su questa domanda e di dimostrare che, in realtà, piuttosto che essere uno strumento a disposizione del governo, il BP è esso stesso una nuova modalità di governo.

Questo lavoro non mira a dare risposte definitive, ma vuole semplicemente intraprendere un'analisi critica e sicuramente differente da quella che si è sviluppata finora attorno al caso di Porto Alegre ed alla democrazia partecipativa in generale. Il BP ha dimostrato oggettivamente di essere un'esperienza positiva, ma molti aspetti fanno pensare che non sia tuttavia immune da minacce che possano minarlo e vanificare i meriti e i successi raggiunti finora. Per molto tempo, gli esaltanti risultati hanno 'celato' questi conflitti, o comunque la ricerca si è concentrata ovviamente ad indagare su tali effetti in un'ottica sociologica ed economica (Abers 2000; Baiocchi 2005; Marquetti 2002) ed individuarne le cause principali. Sono molto meno, tuttavia, le ricerche che osservano i rapporti tra il BP e le istituzioni politiche (si veda Dias 2002), nonostante molti di questi risultati dipendano da tale interazione.

Ma in questo periodo aumentano le riflessioni più distaccate e la sconfitta del PT ne è uno stimolo. E' necessario concentrarsi soprattutto sui punti di debolezza o quelli ancora vaghi e ambigui appena evidenziati, dietro i quali potrebbero nascondersi le insidie e l'osservazione approfondita dei rapporti tra stato e BP è fondamentale.

Allo stesso tempo, con questo lavoro si vuole dare anche un minimo contributo al discorso generale sulla teoria democratica. Infatti, dall'analisi del BP di Porto Alegre sembra possano trarsi numerosi spunti interessanti riguardo al dibattito sui limiti della democrazia rappresentativa moderna, che si pongono altresì in maniera originale e

critica di fronte all'esplosione degli studi e dei modelli di democrazia come, ad esempio, quella deliberativa ed associativa, ma soprattutto di fronte al ruolo che è chiamata a giocare la società civile.

Il presente lavoro si comporrà nel seguente modo: la prima parte sarà una breve introduzione dei principali elementi di crisi della democrazia moderna. Si cercherà di fornire una sintesi articolata delle più recenti problematiche legate alla deterritorializzazione della politica causata dalla globalizzazione e dalla frammentazione sociale e delle molteplici interpretazioni riguardo a questo tema ed a quello più specifico delle identità comunitarie. La seconda parte si concentrerà sin da subito sull'esperienza brasiliana e sulla 'svolta partecipativa' di questo paese in seguito alla lotta contro il regime militare e alla proclamazione delle *Constituição cidadã* (Costituzione cittadina) del 1988. Tra le altre istituzioni partecipative descritte si introdurrà altresì la nascita e l'evoluzione del Bilancio Partecipativo nella specifica esperienza della città di Porto Alegre.

Il terzo capitolo entrerà nel dettaglio del funzionamento del BP concentrandosi sin da subito sull'analisi approfondita degli aspetti più interessanti dal punto di vista istituzionale. Si evidenzieranno i risultati in termini politici, amministrativi, economici e sociali e si sottolineeranno soprattutto i limiti dal punto di vista democratico. Il quarto capitolo verterà esclusivamente sulla relazione delle dinamiche sociali e del BP con quelle politico-istituzionali. Verranno descritti i principali e più importanti momenti di crisi e di conflitto con le istituzioni rappresentative: in primo luogo nei confronti dell'organo legislativo, ma anche quelli più articolati con l'esecutivo che, al contrario del primo, è l'organo da cui nasce, per cui opera e da cui dipende il BP. Si approfondirà il tema della cooptazione e del clientelismo la cui minaccia è insita in questa elevata dipendenza tra stato e società civile. Si introdurranno le prime riflessioni teoriche ed interpretative.

Il quinto capitolo, infine, sarà dedicato esclusivamente alle considerazioni teorico-normative che derivano dalle analisi condotte fino a questo momento. Se nel quarto capitolo si cercherà di comprendere se e perché il BP sia alternativo al sistema politico liberal-democratico, nel quinto si tenterà di fornirne la risposta e le ragioni principali. Infine, si proporranno alcune indicazioni preliminari del modello democratico che



potrebbe nascondersi dietro le forme (probabilmente) ancora provvisorie ed instabili del BP.

## Capitolo I.

### *Stato e Democrazia Moderni: paradigmi al bivio*

*Come mai, ora che l'idea di  
democrazia è comunemente accettata  
in tutto il mondo, così tante persone  
iniziano ad esserne così deluse?*  
(Beetham 2005: 44)

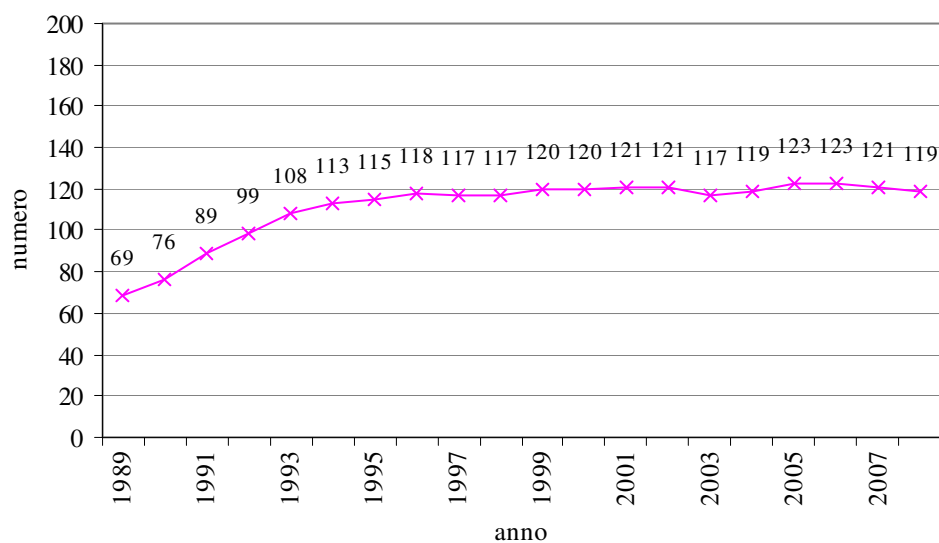
*Se lo stato non può essere governato,  
come può essere considerato  
rappresentativo?* (Saward 2003: 101)

## Introduzione

Dal 1989 le democrazie nel mondo sono aumentate (*Figura 1*). Il rapido incremento degli stati che sono transitati verso regimi democratici sembra così confermare l'oramai storica sentenza emessa da Fukuyama (1989; 1992) nel suo *The End of Hystory and the Last Man*', cioè la fine della storia che celebrava la vittoria della democrazia liberale come regime politico universale.

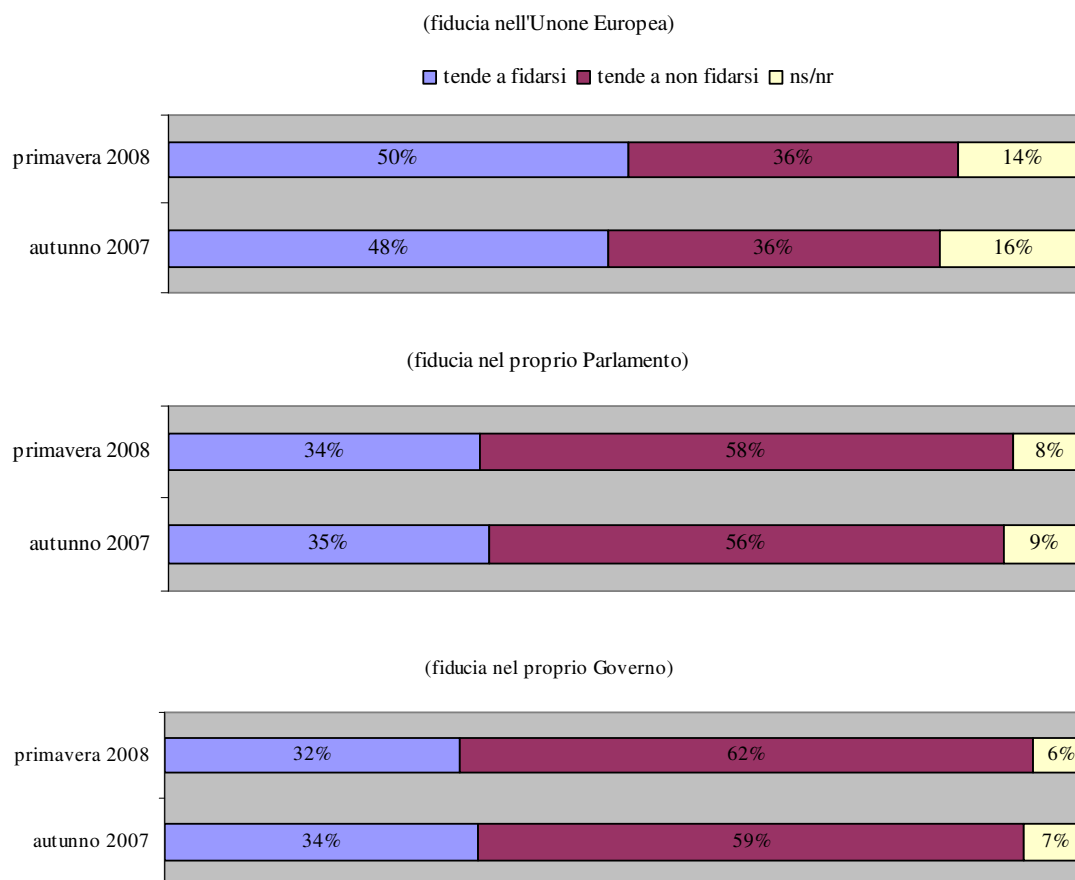
Tuttavia, se l'estensione sembra essersi stabilizzata, o aver subito uno stop, il contrario sembra avvenire per quanto riguarda la fiducia dei propri cittadini. Dando uno sguardo alla situazione delle vecchie democrazie continentali, le rilevazioni annuali dell'Eurobarometro lasciano davvero poco margine di interpretazione sul loro stato di salute (*figura 2 e tabella 1*).

Figura 1: Numero di democrazie elettorali nel mondo



Fonte: Freedom House (2009)

Figura 2: Fiducia dei cittadini europei verso le principali istituzioni politiche europee e nazionali



Fonte: Standard Eurobarometer 69 (2008: 30).

Tabella 1: Fiducia dei cittadini europei verso le principali istituzioni politiche europee e nazionali.  
Dettagli nazionali

| Tende a fidarsi dell'UE |                    |                      | Tende a fidarsi del proprio Parlamento |                    |                      | Tende a fidarsi del proprio Governo |                    |                      |
|-------------------------|--------------------|----------------------|--|--------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------|----------------------|
|                         | Primavera 2008 (%) | variazione Aut. 2007 |  | Primavera 2008 (%) | variazione Aut. 2007 |                                     | Primavera 2008 (%) | variazione Aut. 2007 |
| EU27                    | 50                 | 2                    | EU27                                   | 34                 | -1                   | EU27                                | 32                 | -2                   |
| UK                      | 29                 | 4                    | BG                                     | 12                 | 1                    | HU                                  | 13                 | -8                   |
| AT                      | 38                 | -8                   | LT                                     | 12                 | -1                   | LV                                  | 15                 | -4                   |
| IT                      | 40                 | -3                   | LV                                     | 12                 | -4                   | IT                                  | 15                 | -8                   |
| DE                      | 43                 | 4                    | HU                                     | 15                 | -6                   | BG                                  | 17                 | 1                    |
| LV                      | 46                 | -4                   | PL                                     | 16                 | 6                    | LT                                  | 17                 | -7                   |
| SE                      | 47                 | 7                    | CZ                                     | 16                 | 0                    | CZ                                  | 21                 | 0                    |
| FR                      | 50                 | -1                   | IT                                     | 16                 | -9                   | UK                                  | 24                 | -6                   |
| FI                      | 52                 | 9                    | RO                                     | 22                 | 4                    | RO                                  | 25                 | 4                    |
| HU                      | 52                 | -8                   | UK                                     | 27                 | -7                   | PL                                  | 26                 | 9                    |
| LU                      | 55                 | 1                    | SI                                     | 31                 | 0                    | FR                                  | 28                 | -14                  |
| PT                      | 58                 | 1                    | SK                                     | 34                 | -3                   | SI                                  | 31                 | -1                   |
| NL                      | 59                 | 6                    | FR                                     | 35                 | -5                   | PT                                  | 32                 | 2                    |
| CZ                      | 59                 | 1                    | EE                                     | 36                 | -10                  | EL                                  | 34                 | -12                  |
| PL                      | 59                 | -3                   | PT                                     | 39                 | 5                    | DE                                  | 36                 | -4                   |
| EL                      | 59                 | -6                   | DE                                     | 41                 | 0                    | IE                                  | 37                 | 5                    |
| DK                      | 60                 | 1                    | IE                                     | 42                 | 9                    | SK                                  | 37                 | -3                   |
| IE                      | 62                 | 7                    | AT                                     | 46                 | -8                   | BE                                  | 40                 | -3                   |
| LT                      | 62                 | 3                    | BE                                     | 48                 | -1                   | AT                                  | 42                 | -11                  |
| BG                      | 63                 | 5                    | EL                                     | 49                 | -3                   | SE                                  | 45                 | 4                    |
| MT                      | 65                 | 9                    | MT                                     | 54                 | 12                   | NL                                  | 51                 | 2                    |
| ES                      | 66                 | 8                    | ES                                     | 54                 | 7                    | ES                                  | 55                 | 6                    |
| SI                      | 66                 | 1                    | LU                                     | 55                 | -1                   | DK                                  | 55                 | -2                   |
| RO                      | 66                 | -2                   | NL                                     | 56                 | 2                    | LU                                  | 55                 | -10                  |
| SK                      | 67                 | 9                    | SE                                     | 60                 | 3                    | MT                                  | 56                 | 11                   |
| BE                      | 68                 | 3                    | FI                                     | 66                 | 1                    | EE                                  | 56                 | -6                   |
| EE                      | 69                 | 2                    | CY                                     | 69                 | 20                   | FI                                  | 61                 | 3                    |
| CY                      | 71                 | 16                   | DK                                     | 76                 | 2                    | CY                                  | 69                 | 20                   |
|                         |                    |                      |  |                    |                      |                                     |                    |                      |
| MK                      | 64                 | +1                   | HR                                     | 21                 | +1                   | HR                                  | 21                 | 1                    |
| HR                      | 37                 | +5                   | KK                                     | 24                 | +1                   | MK                                  | 40                 | 4                    |
| TR                      | 31                 | +6                   | TR                                     | 47                 | -17                  | TR                                  | 47                 | -16                  |

Fonte: adattamento da Standard Eurobarometer 69 (2008: 31).

I dati nella *figura 2* sono inequivocabili: circa il 60% dei cittadini europei non si fida dei propri governi e dei propri rappresentanti. Se si guarda nel dettaglio di ogni stato membro (*tabella 1*) si scopre che in meno di un terzo dei 27 paesi oltre il 50% dei cittadini ha fiducia delle proprie istituzioni rappresentative (Standard Eurobarometer 69, 2008a: 31). La sfiducia affligge in maniera incredibilmente alta i partiti politici, i canali privilegiati di rappresentanza: addirittura il 76% dei cittadini europei dichiara mancanza di fiducia nei loro confronti. Con pochissime eccezioni (Malta, 48% e Danimarca, 47%), in ciascuno dei 27 paesi membri la sfiducia riguarda oltre la metà dei cittadini e quasi ovunque raggiunge soglie oltre il 70% (Standard Eurobarometer 69, 2008b). Se si confrontano questi dati con quelli un poco più confortanti riferiti alle istituzioni comunitarie, ci si accorge che nonostante l'obiettivo fosse stato il contrario, a 50 anni dalla sua fondazione, è l'Unione Europea ad essere il supporto alla legittimità delle istituzioni nazionali e non viceversa.

A queste informazioni eurocentriche, se ne aggiungono altre, altrettanto poco confortanti, provenienti dai paesi OCSE: il Rapporto 2008 '*Growing Unequal*' segnala un crescente aumento di disuguaglianza sociale, disparità di reddito e povertà – soprattutto negli ultimi 5 anni – in 2/3 dei suoi paesi membri. L'aspetto redistributivo o di eguaglianza sostanziale è solo un altro punto di vista per certificare la difficoltà in cui versano le democrazie occidentali. Ma le previsioni ottimistiche sono confutate anche dal mancato obiettivo della terza ondata delle democrazie e i numerosi casi di democrazie illiberali (Zakaria 2007).

Constatando anche la breve età delle moderne democrazie nel pieno dei diritti civili raggiunti (suffragio universale *in primis*), si può dunque affermare che, nonostante la sua diffusione e la sua unicità, il modello liberal-democratico si è dimostrato fragile in molti contesti ed oggi dimostra di esserlo anche in quelli più propensi. Inoltre esso non è divenuto ancora globale, essendo note le resistenze di molti paesi di matrice islamica, nonché dei numerosi regimi dittatoriali sparsi per il mondo. La democrazia è oggi una conquista oramai comunemente accettata ed è diventata un titolo di rispettabilità al quale nessuno, oggi, può rinunciare.

la democrazia è l'unica fonte di legittimità politica; e anche dittatori [...] spendono fatica e denaro per organizzare elezioni nazionali che poi, naturalmente

vincono senza difficoltà. Quando anche i nemici della democrazia si servono della sua retorica e scimmiettano i suoi rituali, è superfluo chiedersi chi abbia vinto la guerra. (Zakaria 2007: 13).

Tutti questi dati e riflessioni possono essere sufficienti per confermare l'esistenza di un contrasto tra la legittimità formale delle istituzioni democratiche – la loro espansione istituzionale – e la loro legittimità sostanziale, da sempre presente e rilevato nell'intero mondo democratico occidentale anche in tempi meno sospetti (Crozier *et al.* 1975; Pharr and Putnam 2000). Sono oramai storia le ricerche di Putnam in cui certificava il crollo della partecipazione della società civile americana alla vita pubblica. *Bowling Alone* – giocare a bowling da soli – è il sintomatico titolo del suo recente volume in cui si sottolinea un generale declino delle forme di aggregazione sociale che, come espressione di capitale sociale sono sinonimo di democrazia. In conclusione, paradossalmente, la democrazia sembra trionfante ma al tempo in crisi (Blaug and Schwarzmantel 2000, p. 1).

La critica alle istituzioni politiche è fisiologica, rientra nella logica democratica così come è pur vero che la democrazia sembra essere da sempre in crisi (Dahrendorf 2000: 311). Tuttavia, appare tutto meno naturale quando questa sfiducia assume le percentuali appena osservate e riguardano quegli organi con l'etichetta 'democratica' piuttosto che liberale. La sfiducia nelle istituzioni rappresentative è intesa come disillusione nei riguardi della politica in generale che sembra essere percepita come un qualcosa con cui non avere nulla a che fare (Stoker 2006: 202), incrementando in tal modo la distanza tra questa e la sua fonte di legittimità, il cittadino. Se questi indicatori sono tuttavia sempre stati presenti, i cambiamenti in atto sembrano enfatizzarli e mettono in risalto alcune contraddizioni precedentemente assenti o forse meno evidenti, incidendo su un equilibrio che comincia ad essere messo in discussione anche dal punto di vista normativo.

Nello specifico, le democrazie occidentali stanno affrontando nuove sfide e nuovi dilemmi di fronte a cambiamenti che sono sintetizzati solitamente dal termine 'globalizzazione': progresso tecnologico, complessità ed espansione delle relazioni sociali rendono sempre più difficile concepire gli stati come gli attori principali di un sistema politico che è sempre più globale, così come l'espressione politica di

riferimento di società globali. Le istituzioni politiche democratiche subiscono pressioni sia dall'esterno, cioè dalla capacità di un qualsiasi attore e una qualsiasi azione, attività di incidere ovunque esso si trovi, ma anche dall'interno dei propri confini sempre più astratti e porosi e sempre meno coincidenti con un *demos* dai tratti univoci e distintivi. Le identità e le società si modellano entro confini non più facilmente definibili e i processi di rappresentazione politica moderni non sembrano in grado di esprimerle. Nella misura in cui le istituzioni non sono in grado di esprimere e tutelare alcuni interessi e identità, sovrarappresentandone altri, è legittimo dubitare del loro carattere rappresentativo e democratico. Le istituzioni democratiche sono soggette ad una sistematica erosione sia di *governance* che di legittimità, superate da altri processi, codici e confini. Le democrazie occidentali e gli Stati-nazione non sembrano rispettare gli obiettivi proclamati di uguaglianza, di libertà e di autonomia delle società che rappresentano: talvolta sembrano troppo piccoli per affrontare le sfide globali che si presentano, talvolta troppo grandi e distanti dai propri cittadini.

Il panorama politico internazionale reagisce arricchendosi di organizzazioni sovranazionali e regionali che assumono forme nuove e differenti da quelle tradizionali. L'Unione Europea ne è un esempio. (Held 1995; 2003, in Avritzer 2007a: 10). Il loro obiettivo è regolare i processi globali, ma – seppur espressione degli Stati membri – viene contestata loro la scarsa democraticità. Eppure, paradossalmente, sono spesso considerate in positivamente dagli stessi cittadini che dimostrano sfiducia nei confronti dei propri governanti!). Il quadro politico nazionale, invece, si compone di nuovi attori sociali che sempre più spesso si sostituiscono alle istituzioni tradizionali di welfare: talvolta è il mercato, talaltra è il cosiddetto terzo settore o un'espressione della società civile organizzata.

Il seguente capitolo cercherà di fare luce sulle principali sfide che le democrazie – e gli Stati – stanno affrontando, individuandone i principali limiti, le principali interpretazioni provenienti dalla letteratura. Si concentrerà sui problemi della crescente ingovernabilità e della crisi di legittimità delle istituzioni rappresentative e dei partiti politici, mettendo in luce i cambiamenti principali derivanti dal fenomeno della 'globalizzazione'. Gli aspetti su cui ci si soffermerà maggiormente saranno quelli inerenti alla forma di stato sociale, all'idea di nazione e più in generale alla questione delle identità sociali come base dei concetti di popolo, comunità e dunque della

rappresentanza politica. Si cercherà di suddividere l'analisi in un duplice punto di vista: ciò che accade dentro i confini statali (cambiamenti del tessuto sociale) e quello esterno, inerente alle dinamiche globali (influenze globali).

Quando si parla di democrazia, ci si riferisce al modello politico dominante di tradizione liberale: per democrazia liberale (o liberal-democrazia, da questo momento LD) si intendono cioè tutte le varie forme di governo che condividono le seguenti caratteristiche (Dahl 1989:221-233; Held 2006: 94; Diamond 1999):

- elezioni libere e periodiche;
- suffragio universale;
- uguaglianza tra i cittadini senza distinzioni di etnia, religione, classe, sesso;
- libertà di coscienza, di informazione e di espressione;
- diritto di opposizione e di concorrere alle cariche pubbliche;
- la libertà di associazione, tra cui quella di costituire partiti politici per la competizione elettorale; società pluralista e attiva e pluralismo di informazione (mezzi di comunicazioni non sottoposti a controlli statali o/e governativi).

Queste caratteristiche sono tutelate all'interno della cornice dello stato di diritto, inteso come l'insieme delle istituzioni attraverso cui un popolo esercita la sovranità all'interno del proprio territorio, che detengono il monopolio dell'uso legittimo della forza, e che si fonda sulla libertà dei cittadini garantita da un ordine giuridico-costituzionale (Zolo e Costa 2002). Su un piano marcatamente internazionale, ogni stato è trattato come una unità a sé stante, senza distinzioni di forme di governo.

## Par.I.1 La crisi dello Stato-nazione e della rappresentanza politica: analisi e interpretazione

### *(a) Crisi dello stato: globalizzazione, complessità e ingovernabilità*

Uno dei fattori alla base delle difficoltà delle democrazie attuali è la crescente ingovernabilità, l'incapacità, cioè, delle istituzioni politiche statali, di governare i



processi che incidono sul proprio territorio (Beetham 2005: 47). La vita sociale ed economica interna di ogni Paese dipende in misura sempre maggiore da fattori esterni non circoscrivibili, difficilmente controllabili ed identificabili, come l'andamento dell'economia globale, i flussi migratori o il terrorismo internazionale che producono rilevanti mutamenti spesso difficili da gestire attraverso i tradizionali strumenti regolativi. Il potere di far leva sull'economia con strumenti keynesiani o altre forme di intervento a sostegno dello sviluppo non è più totalmente sotto il controllo di singoli governi nazionali. Ciò che si verifica è un 'gap frustrante e delegittimante tra responsabilità democratica e capacità strutturale di controllo da parte della democrazia stessa' (Burns and Andresen 1996, p. 243).

Tutte le interpretazioni che vengono fornite richiamano oramai alla cosiddetta 'globalizzazione'. Con questo termine si intende il rapido incremento dell'interconnessione globale che sta portando ad un sempre maggiore grado di interdipendenza tra gli individui, le società di ogni parte del mondo e gli stati a livello ambientale, culturale, politico ed economico (Giddens 2000; Castells 1991): il *global warming*, i 'titoli tossici', il terrorismo internazionale, sono solo gli esempi più recenti delle potenzialità di un mondo strutturalmente unito. Questo processo si differenzia da quello avviato il secolo scorso per la velocità dei mutamenti, la crescita e la rapidità dei flussi di beni, persone, ma soprattutto delle comunicazioni tra gli individui (Keohane 2002: 194). E' generalmente riconosciuta l'esistenza di un capitalismo globale e come esso abbia smantellato le tradizionali istituzioni regolatrici e la sovranità statale. Un contributo fondamentale a questo passaggio d'epoca è stato dato dalla cosiddetta rivoluzione tecnologica avvenuta nell'ultimo ventennio che ha dato avvio alla cosiddetta società dell'informazione o società delle reti (Castells 1996; Wellman 1999). Il globale entra nella vita quotidiana degli individui soprattutto attraverso i processi di mediatizzazione dell'esperienza: i media elettronici hanno reso possibile lo stabilirsi di relazioni sociali indipendenti dai contesti locali di interazione rivoluzionando le nozioni tradizionali di spazio e tempo.

Al processo di globalizzazione corrisponde dunque una complessità generale che si traduce nella presenza di nuovi attori nella scena politica internazionale e locale, nuovi comportamenti e nuove forme sociali. Possono identificarsi tre dimensioni di questa complessità con riferimento alle istituzioni democratiche: una che definiremo 'esterna',

che riguarda cioè il piano internazionale, un'altra che indicheremo come 'interna', che riguarda la struttura sociale interna agli stati, ed una complessità 'tecnica' che attiene al grado di difficoltà delle *political issues*. Si tratta di tre diverse declinazioni – o punti di osservazione di uno stesso fenomeno che può facilitare l'analisi più approfondita delle implicazioni sulla democrazia.

Nonostante le crescenti difficoltà, gli stati preservano la posizione predominante come paradigma di regolazione sociale: sono i principali produttori di leggi, sia a livello locale che internazionale ed esercitano il controllo legittimo sui territori attraverso un ordinamento giuridico e l'uso legittimo della forza; allo stesso modo, il sistema internazionale politico si regge fundamentalmente sempre su un sistema di *governance* interstatuale. Lo stato – e il sistema di stati – rimane ad oggi il sistema generalmente riconosciuto e legittimato di gestione del potere politico formale. Sul piano dei condizionamenti esterni, la sovranità di ciascuno stato è sempre stata condizionata dalle iniziative di altri paesi e da questo punto di vista una reale autonomia territoriale non è mai esistita (Dahl 1989: 319). Tuttavia, oggi, a differenza del passato, la globalizzazione ha modificato gli scenari di politica internazionale, introducendo nuovi attori e complicando così il quadro delle relazioni politiche. Su un piano marcatamente formale, la regolazione delle dinamiche globali dipende ancora dal sistema internazionale emerso dopo Westfalia, ma il grado di libertà e di interazione raggiunti a livello individuale e sociale permettono la costituzione di dinamiche e l'ingresso di attori influenti sulla scena globale diversi da quelli tradizionali.

Il villaggio globale è costituito da molti attori non-statali che hanno un'elevata libertà e capacità di muoversi, quindi di aggregarsi o acquistare potere ed influenza anche all'interno di questa sfera. Da un lato, vi sono grandi organizzazioni economiche private spesso dotate di risorse superiori a quelle degli stati stessi e in grado – in un quadro di libertà economica globale – di poter influenzare intere economie e le scelte dei governi nazionali (Lindholm 1980); dall'altro, vi sono forze sociali organizzate (movimenti sociali, ong, forum, network) spesso dotate di un'influenza e un *appeal* sull'opinione pubblica anch'essi superiori a quelli dei singoli Stati.

Da un lato l'espansione dei regimi democratici negli ultimi decenni ha accresciuto il numero di persone che possono godere di diritti civili, sociali e politici, dall'altro la globalizzazione ne ha aumentato in maniera esponenziale gli effetti ben oltre i confini

dei singoli Stati in cui essi sono principalmente tutelati, generando in questo modo interferenze e spazi di libertà in cui manca tuttavia un'efficace regolazione. Le distanze si sono accorciate ed è accresciuta invece anche la percezione sociale – e non più solo degli stati – che qualunque cosa accada nel mondo abbia – ed effettivamente lo ha – una qualsiasi influenza sulle proprie vite.

Molte questioni, problemi e le rispettive soluzioni hanno assunto un carattere e una complessità globale tale da superare i tradizionali confini statali, così la definizione delle unità politiche può dipendere anche dalle specifiche *issues* (Saward 2003: 97). Di fronte a questa espansione dei processi di aggregazione e di organizzazione sociale, lo stato sembra essere un'entità troppo piccola per poter essere considerato ancora l'attore principale (Dahl 1989: 318-319), cosicché – dopo il passaggio dalle città-stato agli stati-nazione – si parla di una 'terza trasformazione' (Dahl 1989, p. 312), sebbene ancora tutta da definire. Aumentano le pressioni alla cooperazione internazionale per la gestione congiunta dei problemi che non possono trovare risposte efficaci a livello nazionale e a tal fine il panorama internazionale si arricchisce di numerose autorità di regolamentazione sovrastatali o regionali. Si tratta sempre di interazioni tra stati, ma nel tempo si stanno 'contaminando' con altri codici e altre logiche, coinvolgendo attori non-statali, e acquisendo un grado sempre più elevato di autonomia e di imprescindibilità, seppur con evidenti deficit democratici (Baker 2002: 115ff). Oramai quasi tutte le organizzazioni internazionali riconoscono le organizzazioni della società civile – seppur in un ruolo consultivo – come veri e propri attori internazionali (UN 2007; WB 2006; IMF 2006; FAO 2006)<sup>1</sup>.

Gli effetti della globalizzazione si riversano inevitabilmente anche nelle dinamiche sociali interne ai territori statali. Un esempio di interazione tra fattori esterni e fattori interni alla base della crescente ingovernabilità è il fenomeno delle migrazioni e più in generale di aumento della complessità sociale. Nonostante in apparenza questo fenomeno non costituisca una novità – numerose ondate migratorie hanno fatto la storia di grandi nazioni come gli Stati Uniti o l'Argentina e il Brasile – i flussi di persone, il tasso di volatilità, di differenziazione etnica e il numero di zone geografiche coinvolte

---

<sup>1</sup> si guardino i rispettivi siti internet: <http://www.un.org/issues/civilsociety/>; <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,menuPK:64272791~pagePK:220469~piPK:220475~theSitePK:228717,00.html>; <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/civ.htm>; [http://www.fao.org/tc/NGO/index\\_en.asp](http://www.fao.org/tc/NGO/index_en.asp) (ultimo accesso 27.10.09).

sono molto superiori rispetto al passato. Secondo la stima delle Nazioni Unite, se nel 1910 si potevano contare circa 33 milioni di persone migranti, nel 2000 questo numero ha raggiunto i 175 milioni, con un aumento 6 volte superiore al passato, a fronte invece di una triplicazione della popolazione mondiale complessiva, da 1.6 a 5.3 miliardi di persone. Questi dati assumono un valore ancora più eccezionale se si osserva che più della metà di questo processo migratorio (75 milioni di persone) è avvenuto negli ultimi 25 anni (UN International Migration Report 2002; Behnabib 2005: 673). Tutto questo si ripercuote inevitabilmente sulle composizioni sociali nazionali che si colorano di nuove identità, nuove culture, nuovi stili di vita e numerose comunità etniche, non sempre coerenti e compatibili tra loro e con l'ordinamento in vigore. Le minoranze si moltiplicano così come le probabilità di esclusione dal discorso politico, con gravi conseguenze sul processo di integrazione e di risoluzione dei conflitti (Young 2000; Benhabib 2005).

La globalizzazione, tuttavia, non è solo migrazione ma anche il semplice spostamento. Inoltre, i processi di influenza culturale sono reciproci e bi-direzionali. Non solo nuove culture ed identità si stabiliscono più facilmente in un territorio, ma numerose altre semplicemente si muovono con più facilità tra un confine ed un altro, portando spunti delle proprie specificità e ricevendone altri. A questa accresciuta mobilità globale si aggiunge l'accorciamento delle distanze ed ai flussi di persone si assomma anche l'aumento dei flussi di informazione. Lo sviluppo delle reti telematiche ha permesso un'interazione formidabile tra persone e fatti da ogni parte del mondo senza la necessità di uno spostamento fisico. Castells (1997) parla oramai di una dimensione spaziale che non può essere pensata più in maniera geografica bensì relazionale: lo spazio si amplia e si riduce a seconda della capacità e della velocità con cui si sviluppano le relazioni tra le persone. In questo senso, internet permette un azzeramento dello spazio tra due soggetti che altrimenti – geograficamente parlando – sarebbe stato percepito come abissale.

Questo influisce notevolmente anche sull'idea di democrazia e sulla sua attuazione pratica. La possibilità di essere informati e conoscere ciò che accade lontano da sé stessi, permette uno scambio e un processo di conoscenza che trascende ogni sorta di confine culturale, geografico e ogni sorta di ostacolo temporale. Da questo punto di vista, le persone sono più libere e maggiormente in grado di conoscere e aderire ad altri

stili di vita e mettersi in contatto con altre persone oltre il proprio contesto abitativo. I processi di costruzione delle identità diventano così più rapidi, quotidiani e soggetti a molteplici fonti di influenza. Le singole culture locali risentono dunque di un duplice influsso: quello delle persone che si muovono e quello delle informazioni che si trasmettono. La frammentazione e la complessità sociale interna ad uno stato è provocata dunque non solo dalla presenza di identità e culture differenti, ma è stimolata anche dalla semplice possibilità di scambio e interazione con il mondo esterno. Se lo spazio e i tempi di comunicazione erano più ristretti e lenti in passato, facilitando – o imponendo – un processo graduale di armonizzazione culturale, oggi questo richiede uno sforzo ed una consapevolezza maggiore da parte degli individui e delle società in contatto tra loro. E' la sfida che deve affrontare la società liquida post-moderna a cui si riferisce Bauman (1992), che ha smarrito la certezza dei propri confini identitari.

Per concludere, dire globalizzazione significa dire anche complessità tecnica e complessità delle *policy issues*, cioè il grado di difficoltà delle questioni sociali, economiche e politiche in termini di dimensione, di comprensione e dunque di soluzione. Saward (2003: 98) si domanda se 'i cittadini [potranno mai] partecipare con consapevolezza al processo decisionale pubblico dove la dimensione tecnico-scientifica assume una rilevanza sempre maggiore'. Da una parte vi è il dubbio se una dimensione decisionale prettamente statale sia sufficiente per affrontare tali temi e dall'altra se semplici rappresentanti – non necessariamente esperti e competenti – e i rispettivi spazi di deliberazione possano essere adatti ed adeguati a monitorare, acquisire sufficiente conoscenza e competenza e deliberare su questioni complesse come, ad esempio, conflitti internazionali oppure temi etici come la clonazione e l'eutanasia (Blaug and Schwarzmantel 2000, p. 13; Burns and Andersen 1996, p. 229). Ciascuno di questi argomenti richiede oggi un livello di conoscenza e di esperienza tale, per cui solo tecnici ed esperti sembrano in grado di dare risposte adeguate. Eppure, come noto, la democrazia si fonda su criteri e metodi di selezione differenti (Dahl 1989).

Tutto questo si ripercuote inevitabilmente sulla figura dello stato in due modi: da un lato mina la capacità di risposta ai bisogni sociali e di redistribuzione (stato sociale), dall'altro l'effettiva capacità di rappresentare gli interessi al livello politico-istituzionale (stato democratico). Gli Stati sono nati in – o hanno contribuito a creare – un contesto di discreta omogeneità culturale e sono stati i principali centri di riproduzione di identità

collettiva (Anderson 1991). La società moderna – o fordista – si caratterizzava per una certa omogeneità di bisogni e quindi una domanda sociale piuttosto semplificata a cui uno stato centralizzato poteva rispondere piuttosto facilmente ad ed esserne il punto di riferimento. Allo stesso modo era più semplice la rappresentazione della società in sede istituzionale, seguendo le ridotte fratture sociali esistenti (Lipset e Rokkan 1967). Oggi queste stesse pretese sono proporzionalmente ridotte: le domande si moltiplicano, si diversificano e diventano più complesse, rendendo difficile sia una risposta appropriata alle esigenze provenienti dal basso in un sistema di welfare basato sull'universalità dei servizi (Hardin 2000, p. 31; ), che un governo in grado di rappresentarle in maniera uguale.

‘chi può seriamente immaginare che si possa rappresentare nelle decisioni di un governo la volontà degli elettori, quando questi sono diversi, mutevoli e contraddittori?’ (Hirst 1990, p. 27)

Habermas parla di ‘incapacità da parte dello stato di assicurare la necessaria coesione e solidarietà nazionale, dal momento in cui pressioni esterne, globali, stanno erodendo la sua sovranità, indebolendone anche la capacità di garantire anche quei diritti primari alla base della democrazia stessa’ (Habermas 2000: 136). Ci sono diverse interpretazioni a queste difficoltà. Secondo un approccio pluralista, l'ingovernabilità è dovuta proprio ad un sovraccarico di domande diversificate. In questo senso, da un lato le dinamiche elettorali spingono ad allargare lo spettro delle promesse e condurre a risposte di breve periodo e clientelari, ma dall'altro lo stato non è poi in grado di rispondere e ne rimane oppresso. Come afferma Hirst, si tratta di un'incapacità strutturale delle istituzioni centralistiche di gestire e rispondere ad una complessità crescente:

‘[u]no stato sociale complesso e una società ricca di organizzazioni proprie hanno reso le capacità legislative e di supervisione dei governi rappresentativi sempre più sotto stress. Fino a quando le funzioni di governance democratica non saranno ridistribuite e estese [...], le istituzioni formali rappresentative saranno indebolite

poiché troppo sovraccariche per poter gestire tutte le questioni sociali o proteggere adeguatamente i propri cittadini' (Hirst 1997: 125).

Secondo un'ottica Marxista, invece, tutto sarebbe da ricondurre ad una questione di legittimità e ad una 'crisi di razionalità' derivante dall'impossibile coesistenza tra un sistema politico democratico e un sistema economico capitalista. I vincoli imposti dal sistema economico capitalista inciderebbero, infatti, sull'autonomia dello stato democratico nella gestione e nel controllo delle risorse economiche e di conseguenza sulla stessa definizione delle politiche pubbliche. Infatti, se da un lato l'attuazione di politiche atte ad attrarre le forze economiche potrebbero generare forti tensioni sociali (ad esempio una riduzione delle imposte a fronte di una riduzione della spesa sociale), dall'altro, le eventuali politiche redistributive potrebbero essere rese vane dagli stessi poteri economici che – essendo in possesso e in grado di controllare ingenti flussi finanziari – potrebbero impedirne o indebolirne gli esiti. In questo modo, non essendo capace neanche in questo caso di rispondere alle domande della società e dunque mantenere fede ad impegni elettorali presi, lo stato sarà soggetto ad un perenne scontro e delegittimazione sociale (Held 2006: 195)'. In ogni caso, dunque, lo stato ne esce delegittimato. Una visione ancora più radicale sosterebbe che questa crisi di legittimità sia dovuta ad una questione di classe: il consenso e la legittimità sarebbero collegati alle classi sociali esistenti, per cui la presenza di ceti bassi si tradurrebbe inevitabilmente in maggiori richieste nei confronti dello stato e quindi – per le stesse ragioni spiegate sopra – un malessere maggiore (Beetham 2005).

Sulla linea del pensiero gramsciano, per Poulantzas lo stato sociale non è altro che il modo attraverso il quale le classi capitaliste dominanti riescono a mantenere un'egemonia culturale sopra le classi sociali dominate. Attraverso di esso, infatti, si instaura un'alleanza tra il sistema e la classe capitalista (*'new petty bourgeoisie'*) e le classi sociali lavoratrici che con le politiche di welfare godono di 'concessioni' necessarie ad impedire che si generi una consapevolezza sull'effettiva situazione di subordinazione. Questo è un risultato indiretto dello stato frutto di un depotenziamento della capacità organizzativa e rivoluzionaria delle classi sociali e di una stabilità sociale artificiale che altrimenti il comportamento razionale della classe capitalista non riuscirebbe a garantire. Quali siano comunque le interpretazioni di questa situazione,

sembra evidente che l'‘onorevole compromesso’ (Lord Beveridge) tra capitalismo e democrazia, avvenuto con la nascita della social-democrazia europea nel secondo dopoguerra, non riesca più a produrre i risultati e l'equilibrio promessi.

Questa complessità, tra i fattori alla base dell'attuale crisi di governabilità, si collega inevitabilmente all'aspetto della rappresentanza effettiva delle istituzioni politiche, cioè alla capacità di saper esprimere la volontà della propria società di riferimento. Parlare di ingovernabilità vuol dire anche non essere in grado di trovare il necessario consenso in merito alle decisioni comunque adottate. Da questo punto di vista, le istituzioni rappresentative sono soggette ad una ‘sistematica erosione’ (Burns and Andersen 1996: 227) della loro fonte di legittimità democratica – la responsabilità di governo – che invece passa progressivamente nelle mani di molteplici attori non sempre democraticamente responsabili e attraverso processi decisionali indefinibili che prendono il nome generico di *governance* (Rosenau 1999; Pierre ed. 2000; Kooiman 2003). Come afferma ancora polemicamente Hirst (1990: 159) ‘[l]e strutture politiche esistenti non garantiscono la responsabilità, e così le istituzioni formalmente rappresentative sono tagliate fuori dalla autonomia incontrollata delle organizzazioni più significative che dovrebbero supervisionare’.

Il passaggio dal *government* all'idea di *governance* rappresenta processo di esternalizzazione delle decisioni politiche fuori dal dominio dei tradizionali canali rappresentativi e a favore di organismi sovra e sub-nazionali e attori non-statali, in cui gli stati diventano uno dei tanti soggetti coinvolti nei processi decisionali e non più il principale (Hirst 1997: 116). Cresce il numero di organismi specializzati a livello nazionale e internazionale, ciascuno dei quali deputato a trattare in maniera indipendente specifiche questioni e aree di interesse pubblico (Zolo 1992; Beck 1997), con non pochi dubbi di legittimità democratica e forti richiami a forme di governo ‘di saggi’ (Dahl 1989: 337). Questo dubbio emerge ad esempio anche a livello europeo, dove istituzioni comunitarie non direttamente rappresentative – ‘politiche senza politica’ – hanno ridotto la capacità decisionale dei singoli Stati sovrani – ‘politica senza politiche’ – (Schmidt 2006). Internamente, si cerca il supporto di altre forme di rappresentanza, come le organizzazioni della società civile attraverso il loro coinvolgimento in forum, organismi consultivi e tavoli di concertazione, in cerca di una maggiore aderenza agli interessi sociali e di una sintesi che forse non sono più in grado



di compiere autonomamente. Oggi gli stati non rappresentano più in maniera esclusiva singole comunità che interagiscono tra loro, bensì si intromettono all'interno di un processo di costruzione di altri spazi più 'spontanei' e che stanno mutando la fisionomia mondiale e – con essa – anche i paradigmi interpretativi. Un'importante parte del dibattito e delle decisioni avvengono altrove e da diversi e più influenti attori ma comunque fuori dei tradizionali canali di rappresentanza politica che così assumono la sembianza di scatole vuote chiamate piuttosto solo ad approvare misure decise da altri – e quindi fuori anche dal controllo dei cittadini.

La sfiducia nelle istituzioni politiche esistente può derivare proprio da questa impossibilità nel comprendere chiaramente ciò che il governo può fare e ciò che non può (Hardin 2000: 42), cosicché può essere lecito chiedersi che senso può avere eleggere qualcuno, quando non si è certi che questo sarà in grado di realizzare quanto promesso. Inoltre, se la democrazia vuol dire anche controllo dell'operato delle istituzioni rappresentative, 'questo controllo diviene insignificante se le stesse istituzioni non controllano più le politiche che interessano ai cittadini' (Beetham 2005, p. 56). La mancanza di autonomia e di rappresentanza possono così tradursi in declino della credibilità e della legittimità delle stesse istituzioni.

#### *(b) Crisi della rappresentanza politica: sfiducia e perdita di legittimità*

Come ci mostrano i dati riportati, la sfiducia sembra riguardare principalmente le istituzioni rappresentative, cioè i parlamenti e i partiti politici, laddove altre istituzioni democraticamente meno responsabili – come ad esempio le Istituzioni Europee – godono di un consenso relativamente superiore. Tra i molteplici organi che compongono uno stato democratico di diritto, i parlamenti – e governi – sono i luoghi centrali di accesso democratico della società nelle istituzioni politiche, attraverso il processo di legittimazione elettorale, e i partiti ne sono il mezzo fondamentale. In una democrazia rappresentativa, essi detengono il monopolio rappresentativo del *demos* a livello politico-istituzionale.

Parlamenti e partiti sono inevitabilmente collegati, essendo gli ultimi le organizzazioni adatte e necessarie per accedere al principale organo politico

democratico: di fatto, la storia dei partiti è parallela a quella della democrazia moderna rappresentativa (Meny 2005: 25). I partiti politici si sono sviluppati come il canale – la cinghia di trasmissione – attraverso il quale la società pian piano è entrata in uno stato in trasformazione: dai ‘partiti di notabili’ dello stato liberale – comitati mobilitati solo per specifiche esigenze elettorali – ai ‘partiti di massa’ delle moderne democrazie – caratterizzati da una stabile struttura organizzativa, dalla professionalizzazione della politica e da una funzione di integrazione sociale. In questo senso, i partiti nascono come – e lo sono – associazioni puramente sociali (Kirp 1999: 26), come contingenza storica per entrare negli apparati statali, come il parlamento. ma attraverso la codificazione dell’idea di democrazia nel moderno senso rappresentativo e liberale essi assumono uno status ‘ibrido’ poiché si collocano a cavallo tra la dimensione istituzionale e quella sociale, essendo parte integrante di entrambe. I partiti politici possono essere interpretati come delle strutture-ponte tra stato e società (Held 2006: 275), organizzazioni che connettono i regolatori con i regolati (Lawson 1980), inevitabili per un qualsiasi stato democratico .

In una democrazia pluralista o poliarchica (Dahl 1983: 1989) i partiti competono per il potere politico e il governo della società attraverso il controllo delle istituzioni democratiche statali. Al fine di ottenere consensi, essi si dotano inevitabilmente di un programma – o un’ideologia – che esprime la propria visione del mondo e della società e come debbano svilupparsi, definendo i criteri di intervento. La piattaforma politica può essere vista come condivisa oppure proveniente dalla società o comunque da una parte d’essa (il proprio elettorato). I sistemi elettorali – insieme agli equilibri istituzionali e alla libertà di espressione – definiscono le modalità e la possibilità che questo programma possa essere messo in pratica, possa essere diluito attraverso coalizioni con altri partiti, oppure rivisto. I partiti rimangono comunque organizzazioni private poiché non necessariamente l’ordinamento ne disciplina il funzionamento. Il partito politico è tale nella misura in cui si organizza e compete durante delle elezioni.

Nonostante questo status privilegiato, se paragonata con l’evoluzione millenaria dell’idea di democrazia la crisi dei partiti sembra essere cominciata quasi successivamente alla loro nascita. Le prime dure critiche nei loro confronti risalgono già al 1903 con Ostrogorsky, per giungere subito al 1911, quando Michels elabora la ‘legge ferrea dell’oligarchia’. Secondo l’autore – a causa della crescita organizzativa e della

sua complessità – qualsiasi partito di massa sperimenterà una deriva burocratica e oligarchica, per poter conquistare e mantenere il potere e il proprio status, rinunciando così a preservare un'effettiva rappresentanza della sua base originaria.

Cinquantacinque anni dopo, l'evoluzione del pensiero critico passa per la definizione di 'partiti pigliatutto' (*catch-all parties*) di Kirchheimer (1966), in cui cede anche l'unico pilastro motivazionale che sosteneva la legittimità rappresentativa dei partiti verso la società: l'ideologia. Secondo l'autore, infatti, i partiti avrebbero subito due cambiamenti principali: uno organizzativo e l'altro ideologico. Da un lato essi si sono burocratizzati, allontanandosi dalla loro base originaria e trasformandosi in partiti di un'élite professionalizzata; dall'altro le differenze ideologiche tra loro si sarebbero assottigliate, essendo diventate macchine per raccogliere voti piuttosto che organizzazioni con una propria identità e rappresentative di specifici cleavages e di un particolare gruppo sociale. Altre definizioni e spiegazioni si sviluppano sulla medesima linea: si parla così di 'partito professionale-elettorale' (Panebianco 1982) oppure di *cartel party* (Katz e Mair 1995). La natura burocratica ed oligarchica sembra il leitmotiv delle critiche ai partiti politici, ma nonostante tutto, fino ad oggi nessuno è riuscito ad individuare una soluzione e trovare alternative organizzative). Anzi, con l'elitismo competitivo questa dimensione viene ufficialmente normalizzata o diventa influente e resa talvolta un pregio (Epstein 1967) – dal momento in cui la democrazia moderna diventava principalmente 'quel metodo politico, cioè quell'assetto istituzionale dove chi deve essere deputato a decidere viene scelto attraverso la competizione elettorale' (Schumpeter 1943, p. 269). Schumpeter ripropone l'inevitabile dimensione burocratica dello stato weberiano fino a comprendere anche la natura elitaria dei partiti politici che in questo modo avrebbero dato forma ad una classe politica distinta dalle altre classi sociali, con il compito specifico di competere per il voto – così come le imprese competono in un mercato per la domanda di beni – ai fini di governo (Weber 1930). La democrazia – diventa una competizione elettorale tra élite (Lawson 1968: 19). Negli anni '80 si discute ancora abbondantemente della crisi dei partiti e della loro incapacità rappresentativa (Schmitter 2001), taluni auspicando e prospettando soluzioni alternative e più adatte al mutato contesto politico, come ad esempio una maggiore considerazione degli emergenti movimenti sociali e della rinnovata società civile (Lawson and Merkl 1988). Le riflessioni più radicali sono tuttavia superate e ricondotte pian piano

all'interno dell'alveo del *party system*, grazie ad una rinnovata interpretazione del ruolo dei partiti nei confronti dell'ambiente sociale e della dialettica con le organizzazioni della società civile, entità distinte nei loro ruoli ma complementari e semmai di supporti alla società politica. Ancora una volta, si rinnova la fiducia a queste organizzazioni politiche (si veda Tarrow 1990; Aldrich 1995).

L'analisi critica si estende anche alla dimensione elettorale come strumento di legittimazione della rappresentanza politica. Come la definisce Pitkin (1972), la rappresentanza politica si fonda sui principi di autorizzazione e di *accountability* garantiti dai meccanismi formali elettivi. In questo caso, le critiche non sono rivolte al giocatore, bensì alle regole del gioco: lo strumento elettorale sarebbe l'unico a disposizione dei cittadini per sanzionare il proprio governo e non garantirebbe un'effettiva scelta e un effettivo controllo sugli eletti (Przeworski, Stokes and Manin 1999: 50; Beetham 2005, p. 34). Certamente, la democrazia liberale prevede anche correttivi di democrazia diretta (referendum, iniziativa popolare, eccetera) oltre al potere di *moral suasion* e alla funzione di 'watch dog' della cosiddetta 'opinione pubblica' e del sistema dei media ed è la fonte secondaria di legittimazione della rappresentanza (Urbinati 2008). Tuttavia, come sostiene Beetham, queste forme di opposizione appaiono deboli e non hanno un'incidenza formale rilevante, poiché solo la sconfitta elettorale rappresenterebbe la 'sanzione ultima che sostiene tutte le altre' e metterebbe al riparo da ogni altra forma di *accountability*.

cos'ha da temere un governo dalle critiche delle opposizioni, da inchieste giornalistiche o da pesanti accuse giudiziarie, se esso può ben sperare di essere rieleto? (2005, p. 35).

Questa analisi diventa più rilevante se si considera l'impatto che hanno oggi i fattori esterni nella capacità di governo, per cui diventa sempre più difficile distinguere responsabilità endogene e responsabilità esogene e dunque quelle del governo in carica. Per questo motivo, la competizione elettorale rischia di diventare un voto di fiducia o di appartenenza, che in questo caso stimola l'astensionismo.

A prescindere dalle critiche, il lavoro dei partiti è diventato comunque più difficile che in passato, sia come ricettori di domande sociali che come produttori di idee e di

identità. L'assottigliamento ideologico sembra quasi inevitabile nel dal momento in cui – oltre al ruolo di ricettori e collettori di identità e domande sociali, i partiti cedono – o perdono – anche quello di costruttori di identità in favore di altre fonti come i media. Le elite politiche si presentano ai propri elettori non più come 'avanguardie', ma piuttosto come portavoce rassegnati di messaggi di cui essi stessi ne sono i ricettori passivi: 'non c'è alternativa' è la risposta più comune (Baker 2002a: 165).

La dialettica tra rappresentanza e produzione di identità, ha caratterizzato da sempre il rapporto tra i partiti e la società. A differenza di oggi, in passato le ideologie permettevano un incontro quasi naturale tra le strutture burocratiche partitiche e la propria base: indipendentemente dal processo di costruzione di queste identità, le 'grandi narrazioni' riducevano le fratture sociali e permettevano una più facile rappresentazione sociale (Lipset e Rokkan 1967), legittimando in questo modo un sistema democratico funzionante. Oggi non è più così e le ideologie hanno ceduto il passo alle cosiddette *identity politics* – il riconoscimento delle specifiche identità e la tutela delle differenze sociali – o a mini-ideologie settoriali ed autonome tra loro che non hanno più pretese totalizzanti (Schwarzmantel 2008).

Da un lato, l'attività di sintesi dei partiti in quanto organizzazioni generaliste si scontra con la crescente frammentazione culturale. Dall'altro lato, l'aumento delle appartenenze ad altre comunità non necessariamente nazionali, spingono le persone a aderire – e magari sentirsi anche rappresentati – ad altre forme aggregative ed espressive dei propri interessi e delle proprie identità che sono a volte di carattere monotematico e transnazionali, con conseguenti ricadute sulle forme di azione e di partecipazione politica territoriale. Urbinati e Warren (2008: 389-390)

la territorialità, storicamente considerata come essenziale per l'evoluzione della rappresentanza democratica, identifica solo una parte delle strutture e delle decisioni che coinvolgono e influiscono sulle persone. Le questioni come l'emigrazione, gli accordi internazionali e l'ambiente, per esempio, sono extra-territoriali; questi non sono gestibili da nessuna forma di organizzazione politica territoriale (Benhabib 2004, Gould 2004, Held e Koenig-Archibugi 2005, Bohman 2007). Altre questioni sono addirittura non territoriali, specialmente l'identità, la

religione, l'etnia, il nazionalismo l'identità professionale, lo svago, l'identità sessuale e molti altri movimenti sociali.

Il principio matematico 'una testa un voto' (Rousseau 1997 [1762]), diventa dunque quasi 'una testa, una ideologia' o 'una testa e tante identità', rendendo ancora più astratto e difficoltoso il collegamento tra un individuo, il processo di razionalizzazione della rappresentanza politica ed un partito politico. Anche per questo motivo, nuove forme rappresentative emergono. È certo che il momento elettorale e i relativi attori non sono più sufficienti a spiegare o superare le molteplici pratiche politiche che si sviluppano di fianco allo stato (Urbinati 2008). L'emergere di arene decisionali transnazionali – dove operano attori internazionali e globali – tende a rifuggire da rappresentanze territoriali, proprio per il fatto che molte questioni che non sono territoriali per natura (Rehfeld 2005), stanno mettendo comunque in discussione la legittimità così come la capacità e la rappresentatività di questa democrazia.

Nonostante la loro presunta indispensabilità (Sartori 2005 [1976]) e la legittimazione normativa di cui godono, questi assunti non hanno generato una legittimità sostanziale, essendo fin troppo elevato il grado di sfiducia nei confronti degli unici attori deputati a rappresentare ed esprimere la volontà dei cittadini nella sede istituzionale. Inoltre, i partiti politici non sembrano rappresentare più il canale privilegiato – se non proprio l'unico canale – della rappresentanza sociale. Alla luce di queste considerazioni, anche in questo caso è importante un'osservazione da più visuali poiché molteplici problemi non sono altro che facce di una medesima medaglia. In questo senso, le difficoltà che incontrano le istituzioni democratiche possono derivare da un lato dalla ridotta 'capacità rappresentativa' nei confronti di dinamiche e di un *demos* che tendono ad essere sempre più globali o comunque non circoscrivibili entro confini territoriali. Dall'altro lato – e forse è l'aspetto più interessante – questa stessa 'capacità rappresentativa' riguarda non tanto la dimensione del *demos* di riferimento, piuttosto l'effettiva aderenza a quello specifico *demos* che comunque si è chiamati a rappresentare e che sempre meno può essere definito al singolare (Dryzek and Niemeyer 2005). Lo stato e la sua configurazione 'nazionale' sono ancora le fonti principali di organizzazione delle identità collettive e sono tuttora rilevanti a livello politico e nella vita quotidiana degli

individui. Nonostante tutto, le istituzioni rappresentative sembrano in forte conflitto – e con una scarsa legittimità – con la società ed il suo autonomo corso.

La crisi dei partiti politici potrebbe dunque essere interpretata dal punto di vista di questa capacità delle istituzioni rappresentative di esprimere il proprio *demos* presente in un territorio, indipendentemente dalla dimensione. Questo non chiama più in causa la dimensione della democrazia – stuzzicando i disegni utopici di democrazie cosmopolite (Mann 1997; Miller 1999) – bensì la sua natura ad ogni dimensione, il modo cioè attraverso cui ogni società – grande o piccola che essa sia – decide autonomamente le proprie sorti. Questo chiamerebbe in causa il processo di formazione della rappresentanza e dunque i fondamenti legittimanti e i tratti costitutivi della rappresentanza politica. Ingovernabilità, crisi delle ideologie e crisi della rappresentanza ci introducono comunque ad un ulteriore elemento di rottura: la crisi dello stato-nazione come sistema di rappresentazione culturale (Hall 1992: 292), come comunità.

### *(c) Crisi dell'idea di Nazione: identità multiple e post-moderne*

Oltre ai citati fattori di crisi, si parla soprattutto di crisi dello stato inteso come nazione. Come già ripetuto, gli stati detengono ancora un ruolo centrale – se non unico – nella sfera politico-istituzionale. Tuttavia, si è visto anche come essi siano fortemente sotto pressione. Tra i tanti elementi di difficoltà, sembra indebolirsi anche uno dei principali criteri legittimanti dello stato, cioè l'essere espressione di società circoscrivibili dentro i propri confini, il senso di appartenenza ad una comunità nazionale (Giddens 1991).

L'idea di nazione esprime il paradigma attraverso il quale si è costruita e si è modellata l'idea di società a livello politico. Quest'idea nasce e si sviluppa nei termini attuali alla fine del Settecento con le due Rivoluzioni che segnano la storia dell'Occidente e del mondo: la Rivoluzione francese e la Rivoluzione industriale in Inghilterra (Hobsbawm 1990). La duplice dimensione di questi eventi ha dato vita ad una particolare 'chimica' ripresa e sottolineata da Anderson (1991): la diffusione del cosiddetto 'capitalismo della stampa' (*print-capitalism*), infatti, avrebbe favorito la condivisione di usi e costumi tra tutti coloro che parlavano la medesima lingua e quindi

un processo di costruzione di identità omogenee delineate territorialmente. Da un'ottica relazionale questo processo si avvicina molto all'idea Habermasiana di *public sphere*. Tuttavia, sulla linea delle critiche provenienti da Nancy Fraser (1992), si sottolinea l'impossibilità di ridurre il pluralismo sociale presente anche dentro i confini nazionali in una singola sfera pubblica. Calhoun (1995: 242) parla di sfera di molteplici pubblici (*sphere of publics*).

Queste caratteristiche sono state la base di legittimazione degli stati già esistenti o ancora da costruire rispondendo altresì al forte stato di insicurezza generato dalla dissoluzione dell'*Ancient Regime* e alla necessità di ridiscutere i paradigmi fondanti del quotidiano. Nonostante esso possa richiamare ad epoche e tradizioni anche ancestrali (Smith 1997), il concetto di nazione è comunque strettamente legato all'epoca moderna nella misura in cui ha sostituito l'impero, la religione e la famiglia, come paradigmi politici principali di costruzione delle identità e di organizzazione sociale. Allo stesso modo la nazione, insieme con lo stato territoriale ed un'economia prevalentemente interna, rappresenta uno dei 'tre elementi di una costellazione storica in cui il processo democratico poté assumere configurazione istituzionale più o meno convincente' (Habermas 1998).

Spesso si sottolinea il carattere discorsivo alla base del processo di costruzione dell'idea di nazione (Calhoun 2007), i processi comunicativi alla base della formazione dei confini delle comunità politiche e nazionali, sia che abbia origini molto remote e riproduca effettivamente una tradizione, o sia esso l'espressione di un'élite o di una minoranza in grado di imporre le proprie caratteristiche (Hosbswam 1990). Da questo punto di vista, l'interpretazione di Anderson è certamente la più autorevole e generalmente riconosciuta: egli sostiene che la nascita delle comunità nazionali e dei relativi stati siano stati il risultato di un processo di 'immaginazione', generato da simboli e credenze – piuttosto che da un'effettiva conoscenza reciproca – e facilitato dall'esistenza di stati ed amministrazioni già centralizzati. Gellner (1983) sottolineava l'importanza del sistema di educazione pubblica nel processo di costruzione di una cultura comune e di una cultura nazionale, così come Anderson (1991) ne specifica il periodo, con l'evento della stampa come veicolo di idee attraverso la medesima lingua. Solo così hanno potuto acquisire anche la legittimazione necessaria ed essere pensate come istituzioni effettivamente democratiche. Stato e nazione sono oggi due concetti



non più necessariamente dipendenti tra loro, ma sicuramente sono strettamente collegati. Entrambi sono il frutto della modernità e la loro evoluzione è stata parallela e fondata su un reciproco supporto: la seconda ha dato legittimità al primo e viceversa, il primo ha contribuito a definire – attraverso la produzione di simboli e la sua struttura centralizzata – il secondo. Non è compito di questo lavoro discutere in maniera approfondita di questi aspetti, ma ha certamente ragione Calhoun quando afferma che – in un modo o nell'altro – oggi quello di Nazione è un elemento con cui bisogna avere a che fare poiché esprime un'identità oramai sedimentata sia da un punto di vista culturale che strutturale, così come è un dato di fatto l'esistenza e il ruolo imprescindibile degli stati nel discorso politico contemporaneo.

L'idea di nazione resta tuttavia il paradigma di riferimento quando si deve concepire un ordine politico o un processo di identificazione sociale (Calhoun 2007: 51): con esso si identifica ancora *la* società su un piano politico-istituzionale e ciascuna società che si organizza dentro un territorio delimitato attraverso delle istituzioni definite come stati. Con il termine nazione si esprime in termini generali l'essenza di un'identità predominante che caratterizza le società moderne e che non necessariamente deve derivare da comuni radici etniche o storiche (Smith 1995), ma semplicemente – come afferma Habermas (1998) – da legami culturali o principi condivisi, ma in entrambi i casi è strettamente legata ad una *territorialità* da cui trae legittimità l'idea del moderno stato, inteso come lo strumento principale di una comunità – o popolo – per gestire e regolare la propria vita collettiva e per rappresentare, riprodurre o tutelare i propri tratti distintivi. Lo stato democratico sarebbe così il mezzo che una comunità di persone sceglie per regolare in maniera pacifica la propria vita collettiva. La cittadinanza – come titolarità di diritti – è subordinata all'appartenenza a tali comunità territoriali e all'effettiva capacità sovrana nel proprio territorio.

Il concetto di popolo – pertanto – è definito nella teoria democratica principalmente dalla condivisione di un'appartenenza e di un territorio. La modernità non scinde i due elementi e per questo motivo il concetto di autodeterminazione è inevitabilmente associato al diritto che ha un popolo di essere sovrano all'interno del proprio territorio, stabilendovi un proprio stato con un proprio governo. Lo stato moderno – o stato-nazione – rappresenterebbe l'esito istituzionale di una comunità che si autorganizza.

Sulla base di questi presupposti la legittimazione dello stato moderno come unico attore di riferimento – come la forma base e ineludibile della democrazia applicata a livello istituzionale – è inevitabile. E' altrettanto inevitabile concepire la dimensione politica a livello globale come un sistema di relazioni prevalentemente 'internazionale' basato sulla soggettività degli stati, proprio perché essi rappresenterebbero, di fatto, le molteplici e distinte comunità – o società, oppure popoli – di cui si compone l'intera sfera terrestre: il mondo è così interpretato come l'insieme *tante società* organizzate autonomamente nei rispettivi territori in Stati sovrani e considerate in maniera equivalente come dotate di una loro univocità e individualità . Il sistema internazionale sarebbe così semplicemente il riconoscimento di questa fotografia, del modo in cui cioè le società si sarebbero organizzate nel corso degli ultimi secoli e tuttora si organizzerebbero.

In realtà il mondo contemporaneo non sembra essere racchiuso in questa immagine. I profondi cambiamenti stanno minando questo equilibrio. L'identità nazionale non è più l'unico criterio attraverso il quale concepire politicamente le società contemporanee. Oggi si assiste ad una riduzione della sua centralità nei processi di costruzione sociale (*categorical identity* – Calhoun 2007: 48), in favore di un'identità più globale (Giddens 1991), dovuta ad un mutamento dei suoi stessi fattori costitutivi: da un lato, la scala delle relazioni sociali, della comunicazione e la dimensione organizzativa sociale tende ad essere sempre più globale; dall'altro, vi sono altre narrative ben più forti che competono nella produzione di legittimità e *loyalties*, come l'idea neoliberale di globalizzazione o i diritti umani; infine emergono altre forme organizzative in grado di produrre e fornire ai propri membri codici e linguaggi spesso in competizione con quelli tipici nazionali (rituali, simboli di appartenenza, lingua, canali di comunicazione, eccetera). Per fare qualche esempio, si pensi al fenomeno internet e alla teorizzazione di un 'diritto dei navigatori'; oppure si guardi ai movimenti sociali globali od organizzazioni internazionali tematiche che propongono propri codici simbolici che tendono a rappresentare e costruire identità e politiche globali. Le società si organizzano e definiscono in diversi modi ed il concetto di *spazio* vi ha un peso sempre meno rilevante. Allo stesso modo che in passato, il cambiamento di questi fattori che hanno favorito lo sviluppo delle identità nazionali introducono un elemento di rottura

inevitabile che nel lungo periodo – se la storia insegna – ad una modificazione dei parametri identitari della realtà.

La società contemporanea è definita ‘post-moderna’ nella misura in cui cessa di detenere alcuni tratti tipici della modernità presenti nei concetti di cultura, identità, storia, o linguaggio, presentandone nuovi e differenti che possono essere espressi con i termini di *frammentazione, rischio, cambiamenti cronici, privatizzazione della vita e instabilità* (Powell 2007: 18; Bauman 1991; Beck 2000). Emerge un nuovo senso di smarrimento dovuto alla mancanza dei supporti tradizionali come le ideologie e delle *fonti di produzione culturale* certe come in passato le erano la chiesa gli stessi partiti e l'appartenenza – appunto – ad una nazione definita. In questo senso, non è più possibile individuare istituzioni e centri univoci capaci di fornire una direzione di marcia, una grande narrazione, a grandi ‘masse’. In altri termini, i paradigmi alla base della regolazione sociale diventano ‘post-ideologici’ nel momento in cui non sono più in grado di definire in maniera organica e totalizzante un ordine sociale (Schwarzmantel 2008). Gli individui hanno l'accesso a molteplici canali di produzione identitaria che possono essere di qualsiasi forma e contenuto. Oggi vi è una molteplicità di domande generata da una crescente eterogeneità delle appartenenze che è difficile ricomporre e mediare attraverso un qualsiasi tipo di struttura organizzata (Melucci 1996: 209).

L'identità è definita come un processo sociale attraverso il quale attori sociali si riconoscono – e sono riconosciuti anche dagli altri – come parte di un gruppo sociale più ampio, sviluppando un senso di appartenenza ad esso (Della Porta and Diani 2005: 91). Poiché è il risultato di un processo relazionale, l'identità non può essere circoscritta ad un gruppo circoscritto, ma può essere inclusiva e [*soprattutto*] multipla. Un individuo può sentirsi parte di più collettività al medesimo tempo e la sua identità condivisa tra questi. Per gruppo sociale ci si riferisce alle classi sociali, alla cultura etnie, genere professione, eccetera, ed anche nazione e può essere inteso come ‘un insieme di persone, ciascuna diversa dall'altra per cultura, pratiche bisogni e capacità, potere e privilegi. A differenza delle associazioni, i gruppi sociali non sono esplicitamente costituiti, ma emergono a seconda di come interagiscono tra di loro’ (Young 2000: 90). Si sottolinea il carattere relazionale, piuttosto che esclusivo delle identità. L'identità si divide, si muove tra queste diverse anime, contestualmente ai vari

ruoli che ogni persona ha all'interno del quadro delle relazioni sociali (Warren 2000: 16).

Questi passaggi contrastano quindi con i principi alla base della moderna idea di nazione e soprattutto con il carattere territoriale e a volte univoco di appartenenza politica. E' sempre più difficile individuare l'appartenenza ad un territorio o ad una cultura specifica come dominante nel processo di identificazione dell'individuo post-moderno. Il concetto di comunità non è più facilmente associabile ad alcun confine territoriale (Young 2007), così come è impossibile pensare che un territorio possa circoscrivere comunità omogenee. L'omogeneità territoriale è compromessa dal flusso di nuove identità e tradizioni (Benhabib 2004). Inoltre, pur vivendo all'interno di un contesto comunitario e territoriale, dunque, le persone possono far parte o sentirsi parte di altri gruppi non necessariamente correlati. Detto in altri termini, i gruppi di appartenenza di un individuo non necessariamente costituiscono dei nuclei territoriali omogenei. La facilità negli scambi sociali ha favorito il passaggio da forme di appartenenza a comunità prestabilite – comunità di destino – verso comunità a cui l'individuo può aderire volontariamente – comunità di scelta (Hirst 1991) – ed amplifica la caratteristica della molteplicità dell'identità.

Gli approcci transnazionalistici evidenziano le difficoltà del paradigma nazionale di interpretare anche i recenti fenomeni di migrazione: Kearney (1991), ad esempio, sostiene che gli stati non sarebbero in grado di incidere sulle identità dei migranti. Anzi, per la loro diffusione e la capacità di riproduzione della propria identità altrove, quest'ultimi starebbero addirittura dando forma delle sfere pubbliche transnazionali e veri e propri stati-nazione deterritorializzati (Basch *et al.* 1994). Appadurai (1996) evidenzia il generale processo di deterritorializzazione: idee, identità, persone, economia, merci si muovono in modo disgiunto e privi di ogni riferimento geografico e ciò starebbe generando un mondo di fratture, compresa quella tra stato e nazione, dove quest'ultima sarebbe attraversata da una molteplicità di appartenenze e lealtà rendendo difficile immaginare un processo simile a quello tradizionale di integrazione nazionale. Secondo Behnabib, staremmo assistendo anche alla 'disaggregazione' dell'idea moderna di cittadinanza che si è strutturata attorno a tre componenti: identità comune, titolarità di diritti politici e di diritti sociali. Così:

‘un individuo può avere diritti politici pur senza condividere l’identità nazionale; una persona può beneficiare di diritti sociali pur senza il diritto di voto ed essere cittadino’ (Behnabib 2005: 675).

I diritti di cittadinanza alla base della democrazia si disgiungono dall’appartenenza ad una comunità territorialmente definita e tendono a diventare diritti umani universali.

Anche in questo caso, appare importante la crisi delle ideologie intese come paradigmi di costruzione sociale. In questa fase storica i criteri di riferimento della politica diventano principalmente il riconoscimento delle specifiche identità e la tutela delle differenze sociali, lontano dalle grandi narrazioni (*‘identity politics’* – Schwarzmantel 2008) e che non riguardano necessariamente categorie etniche o culturali, ma anche lo status o i tratti caratteriali. Le minoranze così aumentano a discapito di maggioranze omogenee e ciò che più interessa è che esse non sono sempre e necessariamente collegate ad etnie o culture storiche, ma possono anche riguardare lo status, tratti distintivi e il carattere di ogni singolo individuo. Conseguentemente, aumenta il grado di esclusione che non riguarda più soltanto i non cittadini, ma ha anche una valenza ‘interna’, riguardando cioè anche alcune caratteristiche identitarie dei cittadini stessi: l’esclusione si perpetua non soltanto per appartenenze etniche, ma anche per il sesso, l’età, e così via (Castiglione and Warren 2006: 4).

In conclusione, le identità nazionali continuano a giocare un ruolo centrale nell’organizzazione della vita sociale globale, poiché sono sostenute dagli stati territoriali che – ancora oggi un centro strategico di produzione culturale e detentore del potere politico formale – ne riproducono l’esistenza. Tuttavia, altri criteri di aggregazione si affacciano e si affiancano ad esse, ridefinendo lentamente i tratti delle società. Prevedere le ricadute in termini di configurazioni istituzionali è ancora presto, ma questi mutamenti mettono fortemente in discussione i paradigmi della modernità appena descritti in cui entrano pienamente la struttura statale e la democrazia odierna.

Come è già stato descritto, la crisi dei meccanismi di welfare – come fa notare Powell (2007: 132) – è un esempio, laddove le richieste crescenti di riconoscimento delle diverse identità sociali e dei diversi bisogni che ne derivano, stanno generando un collasso delle strutture pubbliche, basate invece su una definizione centralizzata dei bisogni. Al tempo stesso anche la rappresentanza politica attraverso le istituzioni di

natura maggioritaria e centralistica come i parlamenti è sempre più difficile. La crisi dell'idea di nazione sembra strettamente collegata alle precedenti crisi descritte: quella dello stato come struttura di regolazione sociale e quella della rappresentanza politica come espressione della democrazia.

La ragione sembra risiedere nella difficoltà di definire le unità politiche, cioè i gruppi, le comunità sopra le quali costruire istituzioni e processi democratici: dove finisce un popolo e dove ne inizia un altro, come affrontare il problema di popoli sparsi in territori differenti? Cosa identifica un popolo e chi lo decide? Le appartenenze sono inoltre 'multiple, a volte ambigue e si sovrappongono ed è per questo motivo difficile sostenere se un insieme di individui sia identificabile come un popolo distinto' (Young 2000: 257).

Se non si vuole ricorrere a rischiose semplificazioni, non c'è modo di individuare i confini, le caratteristiche e soprattutto i membri dei gruppi attraverso un processo di identificazione *top-down*. Saward addirittura si domanda se oltre ad un ambito locale, o al mondo, queste possano essere i clienti e consumatori di un'influente impresa o se non dipendano proprio dalla *questione* oggetto di riferimento (Saward 2003: 97). La crisi della democrazia, secondo Saward, dipenderebbe allora proprio dalla crisi dello stato-nazione come base per la definizione dell'unità politica di riferimento per la democrazia (Saward 2003: 142). Se è vero ciò che sostiene Castells (1997) che lo spazio non è più una questione geografica, ma relazionale, l'aspetto della territorialità e dei confini assume una problematicità ancora maggiore.

In questo senso, se il paradigma di nazione nell'epoca moderna ha sostituito quelli di famiglia, municipalità, impero o religione, le nuove identità e i nuovi 'discorsi' che si delineano e che le istituzioni democratiche odierne non sembrano in grado di recepire, possono forse rappresentare l'inizio di una nuova fase di trasformazione delle istituzioni politiche e delle forme di democrazia. In questo senso le nuove identità cercano uno spazio istituzionale per essere riprodotte e tradotte.

La letteratura teorica sulla democrazia ha cominciato ad affrontare questo argomento, ragionando in termini normativi sulle nuove dimensioni che dovrebbe assumere la democrazia intesa come sistema politico-istituzionale. Nuovi meccanismi inclusivi sono alla base delle più interessanti e recenti proposte, tendendo a coinvolgere le minoranze o soprattutto la società civile nelle sue articolazioni organizzate.

## Par.I.2 La società civile come attore politico emergente: riflessioni e limiti

### *(a) La reazione all'ingovernabilità e alla crisi di rappresentanza*

La crisi della democrazia e dello stato moderno è amplificata da un altro importante – e paradossale – aspetto: nell'ultimo periodo si è sviluppata parallelamente una nuova vitalità sociale. Si parla di società civile (SC) come nuovo attore che emerge nella scena politica le cui caratteristiche assumono altresì sembianze e codici completamente divergenti dalle forme e dai confini istituzionali: da un lato la crisi dello stato sociale ha spinto la società ad (ri)autorganizzarsi per rispondere ai bisogni emergenti e non soddisfatti; dall'altro, gli stessi fenomeni globali in grado di rendere le democrazie nazionali impotenti, spingono la SC a ricercare forme di collaborazione e contestazione transfrontaliera per surrogare nella difesa di diritti e interessi collettivi (Della Porta e Tarrow 2004; Tarrow 2005).

Si sviluppano così organizzazioni di volontariato e mutualistiche e più in generale le organizzazioni di cosiddetto terzo settore che diventano attori privilegiati di un welfare plurale. Prende forma anche una società civile globale (GCS) (Robertson 1992; Walzer 1995; Thompson 1999; Wellman 1999; Keane 2002; Baker 2002b; Anheier *et al.* 2009). Ad un livello intermedio e su un piano più istituzionale, la società civile organizzata è generalmente coinvolta sempre di più direttamente nel governo del territorio, attraverso organi consultivi, partnership, e strumenti partecipativi in generale, sia cooperando con le organizzazioni internazionali (UN 2007; WB 2006; IMF 2006; FAO 2006) che entrando nei meccanismi istituzionali nazionali e locali.

È generalmente riconosciuta la presenza di una molteplicità di realtà attive e la loro capacità di incidere direttamente e indirettamente sulla vita collettiva, al punto da ritenere anacronistica l'idea che lo stato sia la sola entità sovrana sul territorio. Il *government* cede il passo al concetto più reale di *governance* (Rosenau e Czempiel 1992; Pierre e Peter 2000; Jessop 2001; Keohane 2002; Kooiman 2003).

A livello internazionale emerge un altro fenomeno: se alcuni conflitti avvengono internamente tra la SC e il proprio stato, esternamente l'azione della GCS si rivolge non

solo contro attori non-statali e non democratici, ma anche e soprattutto contro le decisioni e le azioni degli stessi stati e delle stesse istituzioni democratiche (Held 1995; 2003). Si sviluppano forme di contestazione globale (Tilly e Tarrow 2007), si svolgono *controforum*, come ad esempio il World Social Forum (Waterman e Sen 2008), delegittimando i paralleli vertici ufficiali internazionali. Il coinvolgimento transnazionale deriva dal perseguimento e dalla risposta a bisogni e interessi non necessariamente propri ma dell'indistinta popolazione mondiale: minoranze o qualsiasi altro soggetto in condizioni di ingiustizia. La tutela dei diritti umani o la difesa dell'ambiente sono i bisogni post-moderni che legano società e gruppi in maniera trasversale, poiché sono diventati temi planetari.

Da questo punto di vista saltano tutti i confini territoriali poiché questi ed altri interessi non sovrapponibili con quelli nazionali. Pertanto, se nel primo caso lo scontro rientra nella normale dialettica tra due attori in un quadro democraticamente regolamentato, nel secondo caso forme organizzative sociali si scontrano con forme organizzative politiche sul tema della rappresentanza dei popoli o comunque delle loro *issues* e dell'interpretazione dell'opinione pubblica internazionale. La legittimità e la sovranità di uno stato vengono severamente – formalmente e sostanzialmente – messi in discussione anche esternamente ai propri confini politici, da processi oramai inevitabili e internamente dai propri cittadini che si sentono parte di un villaggio globale piuttosto che di una specifica nazione (Wellman 1999). Paradossalmente le 'minacce' alla democrazia provengono anche dalla stessa SC.

In sintesi, le società non sono solamente 'liquide' (Bauman 2000) ma anche più organizzate. C'è chi ha parlato di 'rivoluzione associativa globale' (Salamon *et al.* 2003: 1), oppure del passaggio ad una 'società organizzata' (Hirst 2002: 287), in grado di muoversi autonomamente dentro e fuori i confini nazionali, interagire con l'esterno e con altre realtà sociali e costruire nuove pratiche con strumenti innovativi e risorse aggiuntive, che si tramutano in un'accresciuta incisività nella vita politica nazionale.



(b) *Teoria e definizione concettuale*

Ma che cos'è e da dove viene il concetto di società civile? Il termine appare già nel 1766 quando l'illuminista scozzese Adam Ferguson la definisce come *quel modo di vivere di quelle collettività che hanno abbandonato i metodi barbari, che coltivano le arti, le lettere e in cui prosperano la vita urbana e le attività commerciali* (1996 [1766]). Si tratta di visioni figlie del loro tempo e che si riferiscono alla dimensione economica e commerciale delle prime società borghesi. Questo è confermato e seguito dalle successive versioni 'economiciste' ad opera di Marx e Hengel secondo i quali SC era in realtà società dominata da logiche di mercato. Con Gramsci la SC assume un ruolo ed un'identità più specifica. La declinazione culturale dell'egemonia porta a concepirla come il terreno all'interno del quale nuove forze – controegemoniche – possono costituirsi ed opporsi a quelle dominanti.

Ma è sulla scia di Toqueville (0000) che la SC acquista un'immagine più nitida e soprattutto autonoma dall'idea di mercato: si guarda al modo dell'associativismo e al ruolo fondamentale come *school of democracy* e generatore di cultura civica. A tal proposito, tra gli autori contemporanei più importanti vi sono Almond e Verba (1989) il cui lavoro *The Civic Culture* ha messo al centro del dibattito il ruolo della cultura nella formazione e stabilizzazione della democrazia. Allo stesso modo Putnam (1993) utilizza l'Italia per osservare ed introdurre negli studi sulla democrazia il concetto di capitale sociale come prodotto peculiare della SC, in grado di trasmettere i elementi come la fiducia e dei valori condivisi anche nella sfera politica.

Una rinnovata centralità della SC si ha tuttavia con la 'terza ondata di democratizzazione' dove la vibrante reazione sociale ai regimi autoritari dell'epoca svela un attore coeso e forte a cui dare un nome e un volto, ma soprattutto un'identità fortemente democratica. Ciò spinge le scienze sociali a riconsiderare i propri assunti e collocare questo rinnovato attore. È l'epoca dei nuovi movimenti sociali (Offe 1985; Melucci 1985), delle nuove identità e di una nuova riconcettualizzazione.

Su questo fronte, il ruolo più importante nel ridelineare la collocazione della SC tuttora riconosciuta è Habermas (1989 [1962]; 1984, 1987; 1996; 1998). Il filosofo tedesco è stato capace di spostare definitivamente l'attenzione verso la SC fornendola in maniera dettagliata di un'identità e di un linguaggio proprio. L'autore sviluppa il

concetto di *sfera pubblica* per spiegare le modalità e il ‘luogo’ specifico di azione della SC che si distingue così dagli altri, principalmente la sfera politica dello stato e quella economica del mercato.

Brevemente, il termine ‘sfera pubblica’ descrive il reame della libera interazione e dello scambio discorsivo tra gli individui che emerge ogni qualvolta questi si uniscono attorno a questioni comuni, diventando così pubbliche (Habermas 1964: 49). La sfera pubblica chiama in causa il concetto di deliberazione come processo di argomentazione razionale volto a raggiungere un consenso attorno ad un tema. Da questo punto di vista, si differenzia dalle pratiche aggregative e di scambio individuali e autoritative/impositive, tipiche rispettivamente del mercato e dello stato (Habermas 1992: 444). In altri termini, l’obiettivo tipico della SC non è né potere né incremento del proprio utile economico, bensì *la sola autorità ottenuta dalla migliore argomentazione*. Questo processo è alla base della formazione dell’opinione pubblica e di quella volontà generale in grado di reificarsi e influenzare la sfera politica, come un *flusso comunicativo*, e generare talvolta innovazioni istituzionali. Inoltre, ed infine, per il carattere libero, aperto, equo e privo di alcun vincolo coercitivo, in grado di far emergere – per poi trasferire nella sfera politica – i bisogni e gli interessi comuni reali ed emergenti (Habermas 1964: 49), la SC è la sfera per eccellenza dell’esercizio della democrazia.

Le riflessioni più recenti cercano di andare ancora oltre nel definire la SC e prospettano anche un’esplicita capacità rappresentativa politica non elettorale e quindi non formalmente legata ad uno specifico *demos*, ma una legittimata dall’affinità ad idee, interessi, valori, temi (Castiglione e Warren 2006: 14; Avritzer 2007a; Dryzek e Niemeyer 2005), magari diversa da quella elettorale singola e territoriale. Le associazioni vengono riconosciute nella loro forma di *advocacy* di interessi altrui, spesso di coloro o di quelle cause che generalmente non hanno voce nella sfera politica o pubblica e che – come specificato – generalmente sono legate alla difesa e alla promozione dei diritti umani.

(c) *Dilemmi e limiti del concetto di società civile*

La letteratura sulla SC è proliferata negli ultimi anni (Anheier *et al.* 2006; Baker 2002; Cohen e Arato 1992; Della Porta e Diani 2006; Kaviraj e Khilnani eds. 2001; Keane 1988; 2002; Walzer 1995). Nonostante tutto, il problema principale rimane quello di una chiara identificazione e definizione.

Senza entrare nei dettagli e rimanendo nei termini più generici possibili, per SC si intende la complessa arena sociale dove individui e gruppi si organizzano in varie forme associative e network per esprimere e soddisfare i propri interessi (UNSRID 2003: 1). Caratteristica della SC è quindi anche la varietà di forme associative che spesso fanno riferimento a specifici interessi, identità e temi e che coinvolgono gli individui per ogni aspetto identitario.

Se questa definizione permette di rimanere ad un elevato livello di neutralità, al tempo stesso confonde o non distingue quelle realtà che talvolta vengono definite – in relazione alla non attinenza a specifici valori democratici – ‘società incivile’ (Keane 1998: 114-156; Rosenblum 2000; Seligman 1995: 50-57; Warren 2001: 10-12). I problemi sono comunque principalmente due.

Il primo problema attiene al carattere spesso residuale su cui si fondano tutte le definizioni e le conseguenti riflessioni sulla SC. si fondano tuttavia sul carattere residuale, rispetto alle altre due sfere principali che sono lo stato e il mercato (Keane 1988). È significativa la definizione fornita da Cohen e Arato. La SC è

Una sfera di interazione sociale che si colloca tra l’economia e lo stato, composta principalmente dai mondi vitali (specialmente la famiglia), dall’associazionismo (specialmente le associazioni di volontariato), dai movimenti sociali e dalle forme di comunicazione pubblica (1994: ix).

Sono ancor più indicativi i termini ‘terzo settore’ oppure ‘noprofit’ che richiamano ai primi due settori (stato e mercato) oppure ad una caratteristica (assente) delle realtà di mercato. Similmente, il concetto è collegato alla moderna distinzione tra sfera pubblica e sfera privata, alla reciproca autonomia e all’interazione democratica nota e riconosciuta nel modello liberaldemocratico. In estremo, lo stato sarebbe la

precondizione dell'esistenza della società civile in grado fare fronte al carattere frammentato e particolare di quest'ultima (Chandoke 2003). Il secondo problema attiene alla dimensione intrinsecamente valoriale e culturale delle definizioni di SC e, nello specifico, 'occidentale' (Powell 2007; Chandoke 1992; 2003).

Questi limiti si ripercuotono inevitabilmente sulle teorie attuali che cercano di dare un volto universale a tale principio ma che invece le pongono in stretta dipendenza dalle caratteristiche e dai paradigmi moderni che danno forma al medesimo stato e alle medesime democrazie contemporanee che sono in crisi e sono altresì estranee alla SC così come si presenta oggi.

Questo dubbio chiama in causa l'aspetto che qui interessa maggiormente e cioè i rapporti tra società civile e sistema politico. Essi hanno assunto un'importanza fondamentale nella teoria democratica dal momento in cui la SC – apparendo nel dibattito – ha sostituito la società economica come riferimento per concepire uno stato democratico. Da questo punto di vista, entrambi sono reciprocamente interrelati e dipendono fortemente tra di loro seppur su un piano interpretativo e teorico essi sono e devono essere considerati come due attori reali e distinti.

Il contributo di Habermas è fondamentale e innovativo poiché ha schiarito ulteriormente la natura di questi rapporti, introducendo un nuovo elemento per fornire lo stato di legittimità. Il concetto di 'sfera pubblica' testimonia la definitiva collocazione intermedia della società civile tra la sfera privata e quella politica e diventa elemento vitale per un'effettiva capacità rappresentativa delle istituzioni politiche (Urbinati 2008).

Questa visione è quella che oggi è utilizzata per giustificare l'affiancamento e il ruolo supportivo della società civile nei confronti dello stato ed in grado di sopperire ai limiti odierni di quest'ultimo. Rimane ferma e centrale l'idea secondo cui la società civile non è e non può essere deputata a governare, sia perché aliena al linguaggio del potere, ma soprattutto per il carattere intrinsecamente diseguale e particolare della propria declinazione organizzativa. Riprendendo Habermas, la società civile è pur tuttavia in grado di discutere e giungere a risposte che rispecchiano l'interesse generale e finalizzate al benessere collettivo, ma lo fa in una modalità libera da vincoli burocratici, altamente conflittuale e per tale ragione incapace di poter assumere una

posizione univoca e responsabile di governo e garantire i principi di universalità e uguaglianza matematica.

Lo sviluppo del ruolo e dell'importanza della società civile è riconosciuto dalla letteratura ma è appunto confermato anche nella pratica: oggi la 'partecipazione' e la cooperazione tra stato e società civile sono rispettivamente la parola chiave e il modello alla base di molti progetti di riforma democratica e delle più recenti teorie democratiche, sia ad un livello locale che globale. In linea con le più recenti interpretazioni, la sua partecipazione nei processi politici permetterebbe di allargare i canali di comunicazione tra lo stato e la cittadinanza, sostenendo e migliorando la governance pubblica attraverso decisioni più efficaci e rappresentative. La società civile sembra essere la panacea alla crisi di legittimità in cui versa la democrazia contemporanea. C'è un movimento frenetico nella teoria democratica. Molte riflessioni e innovazioni beneficiano notevolmente di questa inversione di tendenza a favore della società civile. Si parla sempre più insistentemente di democrazia associativa, deliberativa o partecipativa come nuovi modelli di *governance* che mettono al centro, appunto, la partecipazione diretta dei cittadini e delle organizzazioni sociali, volendo giovare delle potenzialità democratiche intrinseche della sfera pubblica. L'obiettivo comune è quello di superare l'approccio elitista competitivo alla base della democrazia contemporanea.

## Considerazioni conclusive

Ad essere in crisi non sembrano essere i principi democratici e la consapevolezza sociale, bensì sola la democraticità delle istituzioni politiche ed in principal modo degli organi rappresentativi. Eppure, ad oggi essa è indiscutibilmente considerata la democrazia, la sola forma di democrazia possibile (Hirst 1990: 22; Linz e Stepan 1996: 5; Schwarzmantel 2003: 21). Da una prima analisi superficiale, queste affermazioni sembrano essere false o esagerate, poiché dalla caduta del muro di Berlino i paesi transitati ad un regime democratico sono progressivamente aumentati (*figura 1*, Freedom House 2008). Tuttavia, se poi si scrutano gli altri dati a disposizione (*figura 2 e tabella 1*) si scopre che le democrazie elettorali sono tutt'al più un involucro formale con poca sostanza, valido semmai solo per fini statistico-quantitativi. Una buona parte

degli stati di cui si compone il mondo ha aderito alla democrazia liberale ed essa è di fatto l'unico modello generalmente accettato (Hirst 1990: 22) inteso nei suoi caratteri principali delle elezioni rappresentative, libere e plurali, garanzia di diritti umani civili e politici ed uno stato di diritto. Ma, unitamente alle generali difficoltà appena descritte, una gran percentuale dei loro abitanti non sembra esserne molto soddisfatto. Al grado di libertà effettivamente raggiunto, non ha corrisposto un'altrettanta soddisfazione nei confronti delle istituzioni che – di fatto – ne sono state le artefici. In effetti, ciò non ha comportato un equivalente progresso in termini di distribuzione economica ed uguaglianza sociale.

Dunque ci troviamo in una situazione confusa, dove parallelamente ad un trend positivo di tipo istituzionale emerge un trend negativo in termini di soddisfazione e fiducia generale e di tipo economico-sociale. A questi si accompagnano anche profondi cambiamenti sociali e ambientali che incidono sui fondamenti concettuali su cui si è adagiata la democrazia in questi ultimi due secoli, primo fra tutti la *territorialità*. Certamente si tratta di segnali contrastanti e non necessariamente univoci, ma il compito dell'analisi teorica è di saper entrare nel dettaglio di questa confusione ed individuare ogni minimo elemento utile a generare riflessioni che possano ipotizzare, prevedere e proporre risposte a quesiti apparentemente trascurabili o inesistenti.

In quest'ottica, anche in presenza di dati incoraggianti, non bisogna sottovalutare le difficoltà che oggettivamente le democrazie occidentali si trovano ad affrontare, per molti aspetti derivanti dagli effetti appena descritti della globalizzazione: da un lato questi mettono in discussione la scala su cui si strutturano i processi politici democratici, dall'altro mettono in difficoltà il concetto di nazione inteso come paradigma di organizzazione sociale che li ha legittimati, definiti e fatti sviluppare all'interno degli stati territoriali sovrani.

Oggi quindi le *political issues* sono globali ma per molti aspetti anche molto più locali (Robertson 1992; Bauman: 2000) e rendono le sfere nazionali centri deliberativi inadatti ad esprimere processi aggregativi che sfuggono ai canoni tradizionali di appartenenza basati sulla territorialità e che si strutturano invece su dinamiche relazionali piuttosto indefinibili. Tutto ciò non nega il ruolo ancora dominante e tuttora insostituibile degli stati – specie come fonti di tutela dei più elementari diritti – né di ogni sorta di autonomia territoriale, ma pone semplicemente alcune domande sulle

*modalità attraverso le quali gli individui riuniti in tali territori – sicuramente ancora espressione di una comunità nazionale latu sensu – esprimono la propria identità, soprattutto politica* (Stoker 2006: 201).

Se dunque è vero che per democrazia si intende quel ‘sistema politico in cui i membri si considerano tra di loro uguali, sono collettivamente sovrani ed hanno le capacità, risorse ed istituzioni di cui hanno bisogno per governarsi’ (Dahl 1989: 1) e richiede che ‘tutte le persone che sono coinvolte dagli effetti di determinate decisioni possano incidervi’ (Young 2000: 82), da questo punto di vista, il modello liberale di democrazia – sebbene dominante – sembra fallire.

In questo senso, come abbiamo visto, le modalità previste dal modello istituzionale liberal-democratico – elezioni universali, rappresentanza politica, libertà di associazione e correttivi di democrazia diretta – sembrano estremamente limitati a raggiungere gli obiettivi democratici di cui sono stati investiti.

Sono dunque necessari nuovi spunti teorici e normativi che approfondiscano ed interpretino questi cambiamenti e portino a comprendere il volto che deve assumere una *democrazia post-moderna*. Tuttavia, per dare un’effettiva risposta alle difficoltà attuali, servono soprattutto ‘buone pratiche’ da cui estrapolare elementi interessanti in grado di collocarsi all’interno di questo *framework*. Serve forse un nuovo modo di concepire la democrazia nei suoi aspetti più basilari come la rappresentanza, i processi di legittimazione ed il paradigma organizzativo.

Queste riflessioni ci introducono all’oggetto principale di questo lavoro, cioè il Bilancio Partecipativo di Porto Alegre. Lo studio approfondito di questa *best practice* (UN – Habitat 1996) permetterà di portare avanti ulteriori e originali riflessioni sui problemi evidenziati nelle democrazie contemporanee, alla luce dei principi e delle forme innovative che verranno presentate e che hanno reso questo caso così longevo e di enorme successo. Infatti, oltre a riportare un esempio generalmente riconosciuto importante, il Bilancio Partecipativo sembra contenere degli elementi di rottura con il modello di democrazia tradizionale che – se sommato ai risultati ottenuti (legittimità dell’output) – può generare interessanti riflessioni che potrebbero dare una risposta – sicuramente originale – ai quesiti generali che vengono costantemente riproposti dalle teorie democratiche più recenti alla luce delle recenti difficoltà. Il Bilancio Partecipativo è sempre stato analizzato per *come effettivamente è*: una democrazia diretta affiancata e

di supporto alle tradizionali istituzioni democratiche rappresentative, con il compito di aiutare i legittimi rappresentanti nel processo decisionale pubblico. In questo lavoro cercheremo di gettare lo sguardo un bel po' oltre, osservando questo processo decisionale deliberativo *come dovrebbe essere*, attraverso cioè un processo di riflessione meramente teorico e normativo, ma che tuttavia si avvale del supporto di dati empirici confermati.



## Capitolo II.

### *Genesi e storia della democrazia in Brasile: la 'svolta partecipativa' e il Bilancio Partecipativo di Porto Alegre*

#### Introduzione

Nel precedente capitolo ci si è soffermati sulle difficoltà delle democrazie occidentali ad affrontare i fenomeni legati al processo di globalizzazione. Ciò coinvolge sia l'idea di 'stato-nazione' che quella di 'democrazia rappresentativa elettorale'. La dimensione territoriale – e nazionale – delle istituzioni democratiche non sembra più coincidere con quella relazionale delle società, che è potenzialmente globale o comunque transnazionale, cosicché la forma di rappresentanza politica stenta ad essere legata al proprio *demos* se non attraverso il debole filo elettorale. Le critiche al carattere esclusivo della democrazia si fanno più evidenti nel momento in cui le minoranze sociali si moltiplicano e non sono più solamente etniche. Cresce la richiesta di un riconoscimento e di una tutela delle differenze (*identity politics*) e di una loro maggiore inclusione nel processo politico. La letteratura sulla democrazia è aumentata, soprattutto in termini di differenze e proposte alternative alla narrazione dominante. C'è un tendenziale allontanamento dai canoni tradizionali – positivisti e istituzionalisti – verso un ampliamento dei punti di vista attraverso cui sono osservati i processi politici

contemporanei. Oggi è naturale ammettere e riflettere sui molteplici punti di debolezza del modello liberale di democrazia e cercare correttivi o alternative.

Le teorie democratiche si sono arricchite del contributo dei recenti studi sulla società civile, permettendo di ridimensionare gli approcci economici, introducendo il concetto di deliberazione (Fishkin 1991; Bohman 1996; Cohen, 1997; Cohen e Sabel 1997; Elster 1998; Macedo 1999; Gastil 2000; Saward 2000; Dryzek 2002; Gutmann e Thompson 2004) e riproponendo con rinnovata energia il tema della partecipazione (Perczynski 2001; Pieterse 2001; Warren 2002; Fung e Wright 2003; Barber 2003; Mutz 2006; Cornwall e Coelho 2007; Zittel e Fuchs 2007) come elementi innovativi e centrali del discorso teorico. La teoria deliberativa della democrazia si oppone così al paradigma politico aggregativo caro alla visione antropologica individualistica e razionalistica di matrice liberale, secondo cui sarebbe necessario e sufficiente un sistema istituzionale democratico che si limiti a raccogliere e sommare le preferenze individuali di ogni cittadino (Mansbridge 1983; 1990). Al contrario, è riconosciuta fondamentale ed indispensabile la dimensione comunicativa e relazionale umana, il processo argomentativo e di influenza reciproca sulle proprie opinioni, ai fini della produzione di decisioni pubbliche condivise. Molte riflessioni prendono in considerazione le caratteristiche uniche e positive della società civile che diventa l'attore politico privilegiato da coinvolgere nel processo politico.

Questi processi inclusivi risponderebbero ai limiti del modello rappresentativo LD (la capacità di recepire le istanze sociali e soprattutto includere gli interessi minoritari, sia in termini di esiti decisionali che di rappresentanza formale) affidandosi sulla capacità deliberativa (Cohen/Rogers 1995) e sulla sua dimensione autorganizzativa (Hirst 1997) della società civile, senza tuttavia metterne in discussione i suoi fondamenti: nonostante tutto, e i tanti correttivi, la LD è considerata comunque come l'unica possibile. In effetti, nonostante i limiti di questo modello nei paesi di nuova democratizzazione e non occidentali (Zakaria 2007), tutti i paesi definiti democratici rientrano nel novero di tale paradigma. Le recenti riflessioni mirano dunque esclusivamente a riconoscere il processo di cambiamento in corso, interpretandolo all'interno del paradigma moderno e dunque dei modelli istituzionali esistenti: lo stato-nazione e la democrazia rappresentativa. Tuttavia, dagli stessi paesi in cui si è sperimentata l'inadeguatezza del modello occidentale nascono molti esperimenti

alternativi di democratizzazione, come risposte originali a tali limiti. Il riferimento è al Sud America, un cantiere di nuove sperimentazioni democratiche, e al Brasile in particolare, che è *il paese della democrazia partecipativa*.

Il processo di affrancamento al regime militare e di democratizzazione nel paese verde-oro ha avuto esiti originali e differenti rispetto agli altri paesi della terza ondata. La reazione dei nuovi movimenti sociali è culminata non solo con la conquista delle libere elezioni, ma soprattutto con l'introduzione di meccanismi istituzionali di partecipazione in cui la società civile attraverso le proprie forme organizzate assume una parte centrale nel processo decisionale. Le riforme introdotte sono state ricondotte dalla letteratura sotto l'ombrello della democrazia partecipativa, riproponendo le prime riflessioni degli anni '70 (Pateman 1970; MacPherson 1977; Barber 1984; Bachrach e Botwinick 1992), ma in maniera innovativa. Esse rimangono sempre all'interno dell'alveo del paradigma liberale e rappresentativo, ma per molti aspetti vi incidono notevolmente ed in maniera originale.

Tra le diverse forme partecipative sviluppate, il Bilancio Partecipativo (BP) è entrato in maniera preponderante nell'interesse e nell'immaginario globale per i suoi risultati concreti in termini di redistribuzione, stabilità, sviluppo economico e sociale e partecipazione. In termini generali, il BP è un processo decisionale informale introdotto dal governo, attraverso il quale la cittadinanza si esprime direttamente sull'utilizzo delle risorse economiche pubbliche in maniera più o meno autonoma. Con molta probabilità si tratta del caso di democrazia partecipativa più studiato al mondo e – secondo l'autorevole giudizio di Avritzer (2009) – il modello di democrazia più partecipativo esistente, per lo meno in Brasile: oltre ad essere inclusivo, il BP è, infatti, un processo completamente sociale e *bottom-up* e tra gli esempi più strutturati. Esso è nato e si è sviluppato a Porto Alegre nelle forme e nei risultati oramai noti e proprio questo esempio è quello più interessante da analizzare per comprenderne la genesi e i fattori alla base della sua evoluzione.

## Par.II.1 Il processo di democratizzazione del Brasile: il ruolo della società civile e la nascita delle istituzioni partecipative

### (a) *Un accenno alla storia contemporanea repubblicana*

Nel cammino del Brasile verso la democrazia, i movimenti sociali e le classi popolari hanno giocato un ruolo fondamentale. La storia della Repubblica Federativa del Brasile è molto travagliata, come d'altronde quella di tutto il Sudamerica. La sua evoluzione politica, dalla fine dell'Impero e la fondazione della Repubblica nel 1889 fino ad oggi, si è caratterizzata da 5 fasi principali in cui si sono alternate 2 dittature, 3 periodi democratici e 6 Costituzioni (1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988), in un *continuum* di colpi di stato, governi militari, crisi economico-finanziarie e una continua e costante disparità sociale. Dal 5 ottobre 1988, data dell'approvazione dell'attuale Costituzione Federale, si può azzardare la conclusione che il Brasile sia oramai una democrazia stabile.

La prima fase repubblicana dal 1889 al 1930 – nota come ‘vecchia Repubblica’ (*Repubblica Velha*) – segna la fine dell'Impero di Don Pedro II, spodestato dal golpe militare repubblicano guidato dal generale (capo dell'ex esercito imperiale) Deodoro da Fonseca che diventa, di fatto, il primo Presidente del Brasile. Si tratterà del primo di quella che sarà una lunga (e spesso meno felice) serie di colpi di stato militari. Nasce la *Repubblica degli Stati Uniti del Brasile* e, con la Costituzione del 1891, una democrazia costituzionale ispirata a quella statunitense.

In quell'epoca, l'economia brasiliana si regge sull'esportazione, soprattutto del caffè. Per questo motivo, nel periodo della Grande Depressione tra il 1926 e il 1930, il crollo dei prezzi provoca una forte crisi economica e le violente agitazioni sociali che ne seguono, favoriscono un nuovo golpe militare. Nel 1930 la nuova giunta militare nomina il *gaúcho*<sup>2</sup> Getúlio Vargas a capo di un governo provvisorio con poteri illimitati, al fine di preparare una nuova Costituzione. In realtà, Vargas governerà per ben 15

---

<sup>2</sup> Il termine *Gaúcho* è l'appellativo ancora in uso per identificare gli abitanti dello Stato del *Rio Grande do Sul*.

anni. La politica accentratrice del Presidente, sostenuta dall'emergente borghesia urbana e industriale e dall'élite agraria dei nuovi settori in espansione, provoca tuttavia un profondo malessere nella componente borghese paulista che nel 1932 tenta invano un colpo di stato (*Revolução Constitucionalista*). Per lo meno, questo sembra accelerare la promulgazione della seconda Costituzione, nel 1934, per opera di un'Assemblea Costituente eletta per la prima volta con suffragio universale. Nasce la Seconda Repubblica a capo della quale c'è ancora Getúlio Vargas.

La crisi economica, l'esplosione demografica urbana e la polarizzazione ideologica che contrassegna il mondo di quell'epoca, favorisce ancora la politica populista di Vargas. Nel 1937, brandendo la minaccia del pericolo comunista, il Presidente riesce ad imprimere una svolta autoritaria e proclamare l'*Estado Novo* (Nuovo Stato), sul modello delle esperienze fasciste europee, specialmente quelle dell'Italia di Mussolini e del Portogallo di Salazar (Skidmore e Smith 2005). La sua politica mirava ad unire politiche favorevoli alle élite e politiche di sostegno delle classi popolari stimulate da una forte propaganda nazionalista e fortemente repressiva. Gli esiti della Seconda Guerra Mondiale sui regimi totalitari fascisti ha effetti anche su quello di Vargas che nel 1945 viene deposto da un ennesimo golpe militare volto a ripristinare la democrazia.

La nuova Costituzione promulgata nel 1946 ripristina le elezioni, dando inizio alla *Nova República* (Nuova Repubblica). Ciò non impedisce un ritorno di Vargas, ma la pressione militare fa nuovamente cadere il *pai dos pobres* (padre dei poveri) che nel 1954 si suiciderà. Comincia l'era del Presidente Juscelino Kubitschek e del ambizioso piano '*50 anos em 5*' (50 anni di sviluppo in 5), un processo di modernizzazione del paese che tuttavia raddoppia l'indebitamento pubblico e non porta effettiva ricchezza alla popolazione. La presenza militare continua porta ad un ennesimo colpo di stato nel 1964 contro un governo dai tratti spiccatamente di sinistra di João Goulart e contro un malessere sempre crescente e pressante delle masse. Si tratterà dell'ultimo golpe che aprirà le porte, nel 1967, all'ultima dittatura militare di marca conservatrice.

La penultima fase tra il 1967 e il 1985 segna così l'ultimo regime militare in Brasile. Più che un regime, secondo Linz (1973; 2000) si tratta di una 'situazione autoritaria', poiché mai completamente stabilizzata o istituzionalizzata. Infatti, è un periodo molto intenso in cui si susseguono una prima fase di forte repressione fino al 1974 – *anos de*

*chumbo* (anni di piombo) – una di distensione e dal 1979 una di apertura verso una definitiva democratizzazione.

Inizia dunque un governo a colpi di *Atos Institucionais* (Atti Istituzionali), volti ad emendare direttamente i disposti costituzionali. Tra i primi atti vi è l'abolizione dei partiti politici esistenti e la creazione di due simulacri che avrebbero dovuto rappresentare il partito di governo – ARENA (*Aliança Renovadora Nacional*) – ed quello di opposizione – il MDP (*Movimento Democrático Brasileiro*). In quest'ultimo, erano convogliati molti dei partiti esistenti della sinistra, salvo coloro che furono esiliati. Le elezioni non vengono eliminate, ma tra i tanti poteri concessi al governo vi è anche quello di revocare i mandati a chiunque si opponesse, rendendole vane e fittizie e depurate dall'espulsione dei maggiori oppositori.

Le sorti economiche del paese rimangono tuttavia sempre compromesse e neanche questi governi riescono a risollevarle e risolvere i conflitti trasversali. Questa volta, però, lo stato non incontra più soltanto la pressione delle oligarchie e delle stesse frange militari (Nylen 2002: 131), bensì, per la prima volta, un'opposizione più forte e ampia proveniente dalla nuova 'sfera pubblica' composta da una popolazione oramai urbanizzata, un'emergente classe media, molti settori studenteschi ed intellettuali di sinistra e dalla Chiesa Cattolica. In linea con i nuovi movimenti di protesta sorti negli anni '70 e '80, questa crescente vitalità sociale porterà ad intense e dure fasi di resistenza – spesso armata – per la conquista di nuovi diritti civili e politici e la costruzione di una nuova democrazia (Jacobi e Nunes 1983; Hochstetler 2000).

Il regime militare perde così il controllo della società e con il Generale Figuerido nel 1979 comincia la fase ufficiale di 'apertura' e transizione verso il ritorno al voto, che amplificherà la portata delle iniziative nate dal basso. Gli anni '80 segnano l'inizio di un'intensa fase di iniziative sociali e manifestazioni (Campebell 2003) culminata nel 1984 con la richiesta da parte del movimento *Direita Já* (elezioni dirette ora!) dell'elezione diretta del Presidente. I risultati delle elezioni del 1985<sup>3</sup> hanno un esito favorevole alla transizione verso la democrazia e una nuova Costituzione nel 1988. La transizione verso il regime democratico avviene secondo una costante nelle vicende politiche brasiliane, cioè non attraverso un collasso delle precedenti strutture autoritarie

---

<sup>3</sup> Nel 1982 fu ripristinata l'elezione dei *Governadores* e nel 1985 quella dei *Prefeitos*

, bensì all'interno di un 'patto negoziale' tra le istituzioni esistenti e le forze esistenti, che in quest'ultima fase corrispondono alla neonata società civile (Mainwaring, 1996).

Dal 1988, il Brasile è stabilmente una Repubblica Presidenziale Federativa costituita da 3 livelli di governo dotati ciascuno di ampia autonomia fiscale e amministrativa, oltre al Distretto Federale, sede della capitale Brasilia: questi sono i 5.565 Comuni (*Municípios*), i 26 Stati (*Estados*) e l'Unione (*União*). In tutte le 3 autonomie vi è l'elezione diretta rispettivamente del Sindaco (*Prefeito*), del Governatore (*Governador*) e del Presidente (*Presidente*). Con l'eccezione dell'Unione – il cui potere legislativo è diviso tra Camera e Senato – ogni autonomia locale è monocamerale. In questi 70 anni di storia repubblicana, le numerose contraddizioni del Brasile lo hanno portato ad essere comunque la 9° potenza economica mondiale e la seconda americana, dopo gli Stati Uniti (IMF 2007; WB 2009), ma anche uno dei paesi con le più alte disparità sociali (World Bank 2004a): si stima che solo l'1% della popolazione possiede il 17% dell'intero reddito del paese, mentre la metà ne detiene solo il 12% (Dowbor 1998). Tale quadro ha portato a definire il contesto sociale brasiliano una forma di 'apartheid sociale' (Buarque 1993, in Baiocchi 2003: 5).

La democrazia brasiliana ha ancora molti problemi sul fronte istituzionale, essendo caratterizzata da un sistema partitico debole, fortemente frammentato e dominato da pratiche clientelari (Nylen 2002: 131; Kingstone e Power 2000; 2008). Il Brasile è stato contrassegnato da un forte clientelismo che affondava le proprie radici nel passato. Leal (1949) già descriveva gli scambi elettorali fondati su rapporti personali tra i proprietari terrieri e i contadini. Questo modello è continuato nella fase di urbanizzazione, eliminando la fase di intermediazione tra politica ed elettori, rendendo il rapporto diretto e trasformandosi in populismo (Dornbusch e Edwards 1991). Nonostante tutto, nonostante le difficili crisi economiche che hanno accompagnato la prima decade e nonostante i continui scandali di corruzione, oggi si può cominciare a parlare del Brasile come di una democrazia oramai stabile e consolidata.

Tabella 2: Distribuzione del Reddito da Lavoro\* - Regioni Metropolitane (%) - 1990

|                       | São Paulo | Curitiba | Porto Alegre | Brasilia | Rio de Janeiro | Belo Horizonte | Recife | Fortaleza | Salvador | Belém |
|-----------------------|-----------|----------|--------------|----------|----------------|----------------|--------|-----------|----------|-------|
| 10% -<br>(più poveri) | 1.4       | 1.4      | 1.3          | 1.0      | 1.2            | 1.1            | 1.1    | 1.0       | 0.8      | 1.0   |
| 50% -                 | 16.5      | 16.1     | 14.4         | 12.2     | 13.2           | 12.2           | 12.5   | 12.4      | 10.5     | 11.0  |
| 10% +                 | 41.1      | 41.9     | 45.8         | 43.8     | 47.6           | 49.6           | 50.5   | 52.6      | 51.0     | 54.1  |
| 5% +                  | 28.2      | 29.3     | 32.6         | 28.5     | 34.1           | 35.9           | 36.9   | 38.4      | 36.9     | 41.3  |
| 1% +<br>(più ricchi)  | 10.6      | 10.9     | 12.9         | 9.0      | 13.4           | 14.3           | 14.1   | 15.3      | 14.1     | 19.2  |
| Índice Gini           | 0.523     | 0.532    | 0.567        | 0.582    | 0.587          | 0.606          | 0.608  | 0.618     | 0.632    | 0.641 |

Fonte: PNAD/IBGE (1991) (\*tutti i lavori per la popolazione occupata; distribuzione per classi percentuali selezionate; indici di Gini)

L'ultimo decennio ha segnato un'ulteriore svolta in questa direzione: dopo i primi 3 tentativi a partire dalle prime elezioni libere, nel 2002 viene eletto Presidente della Repubblica Luiz Inácio Lula da Silva. Con Lula, ex operario metalmeccanico e leader del movimento sindacale, sale in carica per la prima volta un Presidente non proveniente dall'establishment ma dalla classe popolare del paese cresciuta e maturata negli anni dell'opposizione al regime militare. L'elezione di Lula significa anche la vittoria del PT (*Partido dos Trabalhadores* – Partito dei Lavoratori), il primo partito di massa nato anch'esso durante la dittatura (Mainwright 1999) e sicuramente 'il principale protagonista della democrazia brasiliana' (Baiocchi 2002: xiv). Il PT è il risultato della forte pressione popolare di quegli anni e dei movimenti e delle organizzazioni che ne sono derivate. Da essi trae tutt'ora la sua legittimità e la sua forza elettorale, che è principalmente locale e diffusa sul territorio. Si può affermare che la vittoria di Lula e del PT sia maturata sull'onda dei successi ottenuti nei grandi centri urbani (tra cui le capitali San Paolo, Porto Alegre e Vitoria), ma soprattutto dal *modo petista di governar*, il cui nucleo programmatico è incentrato sulla 'democratizzazione dello stato' e l'inversione delle priorità'. La punta di diamante dei governi locali *petistas* è stata proprio l'invenzione del Bilancio Partecipativo. Per comprendere il BP è necessario conoscere l'ultimo trentennio di sviluppo e di lotta della società civile in Brasile. Gli esiti di questa fase sono diversi da quelli raggiunti parallelamente in altri paesi e sono sfociati in un processo di profonda riforma democratica al cui centro vi sono oggi importanti istituzioni partecipative.



(b) *L'evoluzione dei movimenti sociali e le riforme partecipative*

La storia del Brasile è stata da sempre teatro di lotte e movimenti di resistenza, a partire dalle pressioni delle oligarchie agrarie, delle nuove borghesie fino ai più recenti moti popolari. Il Brasile ha vissuto un secolo di profondi cambiamenti la maggior parte dei quali dovuti ad una pressante corsa all'industrializzazione e alle aspettative di progresso rincorrendo le grandi potenze economiche mondiali in un'epoca in cui si sviluppava l'economia internazionalizzata. Dagli anni '50 in avanti, l'esodo verso i grandi nuclei metropolitani è cresciuto in maniera esponenziale (IBGE 1991; Avritzer 2002b: 17). Dal 30% negli anni '40 si è passati all'attuale 80% circa della popolazione residente in aree urbane (ed un terzo concentrata in 9 aree metropolitane) mentre la stessa popolazione triplicava dai 41 ai 147 milioni di abitanti. Questa rapidità è stata superiore all'effettiva capacità economico-lavorativa del territorio ( Baiocchi 2003: 5) e non ha mai permesso una reale integrazione urbana ed un'efficace risposta ai bisogni più elementari.

La disparità sociale si riflette anche nella conformazione urbana delle metropoli brasiliane. Tra il 20 e il 40% della popolazione nelle grandi capitali vive nelle cosiddette *favelas* (Lasserve e Royston 2002: 106), gli insediamenti irregolari presenti dentro e nei margini delle grandi città. Al loro interno si concentra la maggior parte dei problemi legati alla criminalità urbana. Altrettanto alto è il tasso di corruzione degli apparati di polizia che rendono più complessa la sopravvivenza nelle città. Così, nascono spesso anche tanti quartieri 'sicuri' (*condominios fechados*), intere aree abitate dal ceto benestante recintate e protette da corpi di polizia privati.

Nonostante tutto, l'estensione territoriale, tuttavia, non ha mai permesso al Brasile di abbandonare la produzione agricola, da sempre e tuttora importante settore economico del paese con un'incidenza di circa il 10% del PIL (Almeida 2008: 46). Anche in questo settore le contraddizioni non sono mai mancate e non sono mai terminate. La transizione ad un'agricoltura industrializzata avvenuta negli anni '70/'80 con la cessione di immense aree alle grandi multinazionali, segna uno spartiacque nell'economia politica dell'agricoltura con effetti altrettanto drammatici nei confronti delle popolazioni rurali. Un censimento del 1975 già indicava il possesso del 50% delle terre nelle mani dell'1% dei proprietari, contro solo il 31,5% di proprietà del 50% (Rouquié 2007: 75). Il

*Movimento Sem Terra* (movimento dei senza terra) è stato ed è tutt'oggi il testimone di eccellenza di questo squilibrio, ma anche l'esempio della dimensione della lotta sudamericana per una ripartizione più equa delle terre.

Questa introduzione permette di comprendere come l'anima del Brasile si possa dividere fondamentalmente in due parti: i movimenti di riforma agraria e quelli di riforma urbana. Questi ultimi sono più complessi e si distinguono in una molteplicità di anime settoriali e trasversali, come i movimenti di riforma sanitaria (ad esempio i *Sanitaristas*), di lotta per l'abitazione (p.e. *Movimento Nacional de Luta pela Moradia*), per i diritti dell'infanzia e della gioventù (*Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua*; *Centro de Defesa do Menor*), i movimenti dei neri e delle donne e degli autoctoni, e così via (Ruscheinsky 1999). Queste anime danno vita alle principali lotte di resistenza durante il regime militare e nel corso dell'*Assembléia Nacional Constituinte* del 1988 si tramuteranno nei principali attori di riforma istituzionale.

Infatti, la forza attiva e creativa di queste realtà nel processo di democratizzazione si manifesterà anche durante i lavori preparatori della Costituzione del 1988, non a caso definita 'Costituzione Cittadina' (*Constituição Cidadã*<sup>4</sup>). I risultati di questa partecipazione sono quelli di un esplicito riconoscimento dei molteplici diritti oggetto di lotta all'interno della Carta fondamentale, primi tra tutti quello della partecipazione alla vita pubblica (Cornwall e Coelho 2007: 35). Questa particolare presa di coscienza ha permesso che si creassero delle istituzioni cosiddette 'partecipative' dove la stessa società civile avrebbe avuto modo di tutelare e decidere direttamente sui propri diritti. L'ambito di azione e di intervento sociale è stato fortemente locale, poiché l'area urbana era la sfera dove si concentravano in misura maggiore i problemi emergenti, ma la capillarità e la diffusione del malessere e l'esperienza organizzativa ha fatto sì che si potesse estendere anche a livello federale fino a giungere, appunto, dentro le stanze del processo istituzionale costituente.

La nascita di questi nuovi movimenti ha semplicemente seguito l'onda del processo globale di emancipazione sociale degli anni '70 che ha condotto alla terza ondata di democratizzazione (Huntington 1991; Diamond 2003). Secondo i più importanti autori

---

<sup>4</sup> La definizione si deve al Presidente dell'Assemblea Costituente Ulysses Guimarães, che la pronunciò nel suo discorso alla Sessione dell'Assemblea Nazionale Costituente del 27 Luglio 1988, [http://www.fugpmdb.org.br/c\\_cidada.htm](http://www.fugpmdb.org.br/c_cidada.htm) (ultimo accesso 13.06.09).

brasiliani, proprio in quest'epoca si ha la rinascita – o addirittura la nascita (Avritzer 2006) – della società civile e di una sfera pubblica brasiliana (Dagnino 1994), fino a quel momento incapace di elaborare alcuna strategia ad un livello marcatamente pubblico (Avritzer 2007b: 45) e sottomessa ad un soffocante controllo statale e ad un processo politico che, seppur ampio, si svolgeva totalmente all'interno delle istituzioni pubbliche. Da allora fino ad oggi vi è stata un'esplosione di associazioni comunitarie e movimenti sociali (Boschi 1987; Santos 1983; Avritzer 2000) e una conseguente intensificazione delle rivendicazioni sociali.

E' una fase di ampia riflessione e di dibattito interno, di costruzione di un proprio linguaggio e del proprio ruolo sociale e una nuova idea più profonda di cittadinanza 'basata sul riconoscimento dei membri della società come *soggetti portatori di diritti*, inclusivi quelli di partecipazione effettiva alla gestione della società' (Dagnino 2002: 10; Dagnino 1994). C'è una rivendicazione di diritti e non una semplice richiesta, la coscienza di una nuova cittadinanza attiva la cui partecipazione alla vita pubblica sembra essere l'unico modo per affrontare uno stato apertamente ostile e quindi entrare in possesso di tali diritti. La società riesce a porsi in aperto confronto con lo stato, e le élite che fino a quel momento lo dominavano, in maniera originale cioè esprimendosi non solo attraverso la sola protesta, ma anche con soluzioni politiche proprie e alternative e un nuovo modo di costruire le *political issues* (Avritzer 2007b; Dagnino 2002).

A differenza delle altre esperienze rivoluzionarie nel mondo, la società brasiliana è stata in grado di raggiungere un alto livello organizzativo al punto da reinventare e rivendicare forme innovative e alternative di organizzazione sociale e politica (Manor 1998: 1). L'estraneità e l'ostilità secolare dello stato nei suoi confronti ha permesso che al momento del coinvolgimento attivo alla ricostruzione, la società potesse reinventare aspetti totalmente nuovi che partissero dalle pratiche sociali comuni. Nascono le cosiddette 'istituzioni partecipative' (IP) (Dagnino 2002: 11; Coelho e Nobre 2004; Lubambo *et al.* 2006; Cornwall e Coelho 2007; Avritzer 2009).

Da un punto di vista teorico e istituzionale, con la nuova Costituzione il Brasile conferma la sua forma tradizionale di Repubblica Presidenziale Federale, sul modello statunitense. Tuttavia, il contesto e l'iniziativa sociale hanno permesso di introdurre all'interno del quadro costituzionale elementi istituzionali innovativi definiti appunto

‘partecipativi’. La *Constituição Cidadã* è stata anche il risultato di un’intensa partecipazione popolare garantita dalla possibilità di contribuire durante il processo costituente con proposte normative e petizioni sottoscritte da almeno 30.000 cittadini. 385 associazioni accreditate hanno contribuito a presentare più di 120 ‘emendamenti popolari’ e raccogliere oltre mezzo milione di firme (Cornwall e Coelho 2007: 35). La Costituzione del 1988 segna, di fatto, un nuovo patto di inclusione politica e sociale (Avrtizer e Cambraia 2008: 5).

La partecipazione diretta dei cittadini e delle organizzazioni sociali è prevista in molti articoli costituzionali<sup>5</sup>. Un aspetto preliminare e fondamentale è il di *decentramento istituzionale*. La pietra angolare consiste nel riconoscimento costituzionale delle Municipalità (*Municípios*) come autonomie territoriali, assieme agli Stati (*Estados*), all’Unione (*União*) ed al Distretto Federale (*Distrito Federal*) in cui risiede la capitale Brasilia. Ad esse è riconosciuta un’ampia autonomia fiscale (maggiori trasferimenti, ampia possibilità di stabilire tasse locali e il proprio budget – Licha 2005: 123), ricevendo fino al 17% delle entrate federali (Falleti, 2005). Per un paese tradizionalmente autoritario e centralizzato, dove il decentramento è stato sempre interpretato come una questione burocratica e amministrativa (Oxhorn et al, 2004), tutto questo ha significato un grande cambiamento che è derivato soprattutto dalla natura locale dei movimenti sociali e delle loro iniziative (Avrtizer e Cambraia 2008: 2).

Le IP sono caratterizzate da una partecipazione diretta o indiretta della società civile, in maniera individuale o organizzata e ad un livello decisionale prevalentemente locale (Coelho e Nobre 2004; Souza 2007: 91; Marquetti 2001: 4). Esse possono essere definite secondo le recenti classificazioni di Avrtizer (2009) e Dagnino (2002).

---

<sup>5</sup> l’art. 8.VI, prevede la partecipazione dei sindacati nelle fasi di contrattazione collettiva; l’art. 10 la estende ai lavoratori e impiegati nelle politiche che li riguardano; l’art. 29 auspica il coinvolgimento e la cooperazione della società civile nelle scelte strategiche comunali come la pianificazione urbana nei Comuni, nonché prevede la possibilità di proporre leggi di iniziativa popolare; l’art. 37.3 sancisce il diritto alla partecipazione per gli utenti (*usuários*) dell’AP; l’art. 187 prevede quella dei lavoratori agricoli (*trabalhadores rurais*) – insieme alle altre categorie sociali – nella definizione delle politiche agricole; gli artt. 93.I, 129.3 e 132, rende partecipe l’ordine degli avvocati per la gestione dei concorsi pubblici in Magistratura; l’art. 198 stabilisce la partecipazione della comunità (*participação da comunidade*) nella politica sanitaria, mentre l’art. 204 nell’assistenza sociale (*assistência social*), l’art. 227 per le politiche dell’infanzia e minorili e l’art. 230 per gli anziani; l’art. 231 riguarda gli indios; l’art. transitorio 79 riguarda la partecipazione alla gestione del Fondo per la lotta alla povertà (*Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza*) ad ogni livello di governo (art. 82). Per terminare con gli esempi, gli artt. 204 e 207 trattano i temi specifici della salute e della sicurezza, da sottoporre alla partecipazione diretta della popolazione.

Innanzitutto è importante notare la ‘natura delle relazioni tra stato e società civile’ alla base di queste IP. Possono consistere in:

- relazioni formalizzate: alcune IP si caratterizzano per una previsione legislativa che rende le decisioni di tali organi vincolanti. E’ il caso dei Consigli Gestori di Politiche Pubbliche (*Conselhos Gestores de Políticas Públicas*)
- relazioni informali: alcune forme di partecipazione sono il risultato di iniziative meramente sociali – autorganizzate dalla società – oppure statali. Tuttavia non esistono vincoli formali che stabiliscano la persistenza e l’incidenza di queste istituzioni che così dipendono dagli equilibri esistenti tra stato e società.

A seconda di questi fattori, le IP si distinguono ulteriormente in:

- consultive o deliberative: lo stato è o non è vincolato a recepire le decisioni scaturite da tali istituzioni;
- esecutive: spazi in cui il coordinamento tra stato e società civile è finalizzato esclusivamente alla realizzazione concreta di diverse politiche
- di pressione e di controllo: sono generalmente esclusivamente sociali volte – appunto – alla pressione e al controllo delle azioni dello Stato.

Anche con riferimento a queste dimensioni, Avritzer – tra i politologi più importanti del Brasile e forse il più interessante teorico della democrazia partecipativa brasiliana oggi – compie un’operazionalizzazione e una classificazione delle principali IP attuate in Brasile (è uno strumento molto utile per comprendere e sistematizzare le esperienze e il concetto stesso di democrazia partecipativa,. Partendo dai tre casi più importanti di IP del paese, considerati come ideal-tipi, Avritzer effettua una differenziazione e costruisce una scala di valore in termini di (a) composizione sociale, (b) grado di deliberazione, (c) formalizzazione, (d) volontà politica dello stato, giungendo ad individuare e delineare le principali differenze tra loro, la qualità dell’IP ed infine le 3 tipologie di disegni istituzionali partecipativi (*tabella 3*).

- a) ratifica (*ratification design*),
- b) potere condiviso (*power-sharing design*)
- c) bottom-up (*bottom-up design*).

La prima tipologia è individuata nei Piani di Gestione Urbana. Lo Statuto delle Municipalità approvato nel 2001 prevede che ogni modifica al piano urbano debba

preventivamente passare per la discussione e l'approvazione di apposite assemblee cittadine la cui autorità si esercita, appunto, attraverso un potere di veto. Si tratta della forma più 'leggera' di IP poiché non dà potere deliberativo poiché questo rimane competenza delle istituzioni democratiche tradizionali. Tuttavia, la possibilità per la società civile di entrare in tale meccanismo introduce tra le istituzioni politiche un freno ad eventuali – e frequenti – politiche clientelari ed accordi spartitori (Avritzer 2009: 89).

La seconda è espressa dai cosiddetti Consigli Gestori ed è una forma di IP ibrida poiché è generalmente composta in parte da rappresentanti statali e in parte da rappresentanti della società civile. I Consigli Gestori sono entità settoriali deputati alla produzione ed al controllo delle politiche pubbliche di riferimento; sono organismi previsti dalla Costituzione nei settori della salute, assistenza sociale, ambiente e tutela dei minori. I più importanti sono sicuramente i Consigli di Salute. Sono entità formalmente previste dalla Costituzione e con la legge 8142 del 1990 diventano obbligatori in tutto il paese, ad ogni livello di autonomia territoriale, ed alla cui esistenza sono vincolati i trasferimenti economici federali. Sono composti, come detto, sia da rappresentanti politici che da rappresentanti della società civile<sup>6</sup> ed hanno la potestà decisionale piena sulle decisioni in materia sanitaria, approvando le disposizioni finanziarie e definendo la politica strategica (Lubambo et al. 2006; Costa 1994; 1997; Tatagiba 2002).

La terza tipologia di IP fa capo al modello esclusivo ed originale del Bilancio Partecipativo. E' la forma istituzionale partecipativa più radicale perché è totalmente aperta e di derivazione pienamente sociale. Lo stato non è presente all'interno delle dinamiche e tra gli attori coinvolti che sono così autonomi e si autoselezionano (Avritzer 2009: 91). Si distingue dagli altri per la capacità di essere deliberativa pur essendo completamente informale ed autonoma dalle sfere statali. Questa capacità deliberativa dipende dalla volontà del governo di far proprie le decisioni da essa provenienti ma soprattutto dalla capacità di mobilitazione sociale

A queste si aggiunge anche una quarta tipologia che attiene principalmente alla sfera pubblica e sono i cosiddetti *spazi pubblici informali e di controllo*. Queste realtà appartengono al mero dominio sociale e non hanno una dimensione istituzionale legata

---

<sup>6</sup> Le proporzioni e i criteri di nomina e di selezione variano da contesto a contesto.

alla gestione del pubblico ed all'azione di governo. Il loro potere è legato solamente alla capacità di contribuire a democratizzare lo stato ed esercitare una *social accountability* nei confronti degli organi pubblici di governo. Alcuni esempi sono il FNRU, *Forum Nacional pela Reforma Urbana*, il *Frente Nacional para a Defesa das Crianças e dos Adolescentes* e il Fronte Nazionale per la Riforma Politica (Avritzer e Cambraia 2008: 13).

Tabella 3: Tipologie di disegno istituzionale partecipativo

|                        | Disegno Istituzionale | Origine   | Caratteristiche principali  | Limiti principali  |
|------------------------|-----------------------|---|---|--|
| Bilancio Partecipativo | <i>Bottom-up</i>      | Interazione tra società civile e società politica                         | Profondi effetti distributivi                                       | Subordinato alla permanenza delle condizioni iniziali                |
| Consigli di Salute     | <i>Power-sharing</i>  | Pressione della società civile a San Paolo                                | Rilevanti effetti distributivi                                      | Può essere attuato anche in contesti con una società politica divisa |
| Piani Urbani           | <i>ratification</i>   | Negoziazione tra società politica e società civile nel Congresso Federale | Controllo e ostacolo alle decisioni sfavorevoli alla società civile |  |

Fonte: Avritzer (2009: 98)

È facile comprendere come il grado di ufficialità incida sul potere deliberativo (alto per i Consigli e basso per gli spazi pubblici informali) e come questo elemento serva a compensare un basso livello di mobilitazione sociale e una scarsa propensione ricettiva dello stato (elementi entrambi elevati nel caso del Bilancio Partecipativo). Ciò che è certo è che solo con un'elevata interazione tra stato e società è possibile raggiungere politiche pubbliche inclusive.

Tuttavia, il recente lavoro di Avritzer (2009) fa notare come il carattere 'partecipativo' delle nuove istituzioni presenti in Brasile sia inversamente proporzionale al grado di formalizzazione: l'autore pone il Bilancio Partecipativo come il modello di istituzione più partecipativo per il carattere *bottom-up* della genesi, della composizione e della formazione delle decisioni. La totale natura sociale del processo non potrebbe

che presupporre tale istituzione informale. Al contrario, a causa della formalizzazione, i Consigli di Gestione hanno un più alto potere decisionale, che devono compensare tuttavia con una partecipazione condivisa tra rappresentanti politici e rappresentanti della società civile.

Un elemento fondamentale è la *specificazione tematica* delle varie IP che riguardano: (a) salute, (b) assistenza sociale, (c) ambiente, (d) organizzazione urbana (Avritzer e Pereira 2005). Non è un caso (Avritzer 2009) che ciascuno di questi settori di *policy* – e delle specifiche istituzioni che ne sono derivate – coincida con le aree maggiormente interessate dall'autorganizzazione popolare. Ogni innovazione costituzionale ha avuto il proprio movimento promotore e, a seconda del peso negoziale di quest'ultimo, un grado più o meno elevato di inclusione, autonomia e deliberazione (Avritzer 2009: 86). Così nella regolamentazione dei piani urbani, è possibile scorgere l'azione del MNRU (*Movimento Nacional pela Reforma Urbana*), il Movimento Nazionale per la Riforma Urbana, nei Consigli di Salute il ruolo dei movimenti sanitari sorti inizialmente a San Paolo (tra cui il movimento dei *sanitaristas*) e nel Bilancio Partecipativo quello delle Associazioni di Quartiere (*Associações de Moradores*).

Per concludere, il ruolo giocato dai movimenti sociali è stato dunque fondamentale. Le battaglie sono convogliate in un'intensa attività di riforma istituzionale che non si è diretta soltanto verso una richiesta generica di democrazia, magari secondo i principi noti e importati dalla tradizione occidentale. Anzi, oltre alle tradizionali forme di democrazia diretta – come referendum o leggi di iniziativa popolare – esse si sono mosse nella direzione di un maggiore coinvolgimento, *quasi modellandosi secondo le modalità autorganizzative che la società nel frattempo aveva sviluppato*. La perenne opposizione del popolo brasiliano ad uno stato, visto sempre come strumento di dominio delle élite militari e economiche, può essere stato un fattore fondamentale alla base del processo di riforma. La percezione sociale di uno stato ostile può aver spinto le forze sociali a ripensarne le basi. Il *Partido dos Trabalhadores*



(c) *Il Partido dos Trabalhadores*

Un altro importante risultato dell'azione dei movimenti sociali da cui deriva parte della 'svolta partecipativa' brasiliana è sicuramente la nascita, prima, e il successo politico-elettorale, dopo, del *Partido dos Trabalhadores* (PT – Partito dei Lavoratori). Il PT è probabilmente il primo partito di massa sorto in Brasile (Mainwaring 1999: 100). Esso nasce ufficialmente nel 1980 in seguito al ripristino della libertà di associazione partitica, ma è in incubazione già durante le battaglie contro il regime militare poiché esso ha origine dagli stessi intellettuali, leader e movimenti sociali, principalmente il movimento sindacale, appena riunito nel CUT (*Centrale Unica dos Trabalhadores*), poi quello studentesco, il *movimento sem terra* ed ampi settori della Chiesa Cattolica. E' un partito con chiari riferimenti alla tradizione politica di sinistra e di ispirazione marxista, ma, come visto, riesce in realtà a stabilire una forte relazione con i più importanti movimenti di rivendicazione sociali (Ruscheinsky 1999) accomunati dalla lotta al regime, dalla comune origine popolare, dalla volontà di democratizzare lo stato e riscattare i propri diritti di cittadinanza, divenendone presto il riferimento.

Il PT si distingue subito per la lotta alla corruzione: forma la Commissione Parlamentare di Inchiesta contro la corruzione (*CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito*) durante il Governo Collor e contribuisce in maniera attiva alla manifestazione del *Movimento pela Ética na Política* per chiedere l'*impeachment* del Presidente. Questa intransigenza, le caratteristiche appena delineate, ed un programma politico radicale basato sulla democratizzazione dello stato attraverso la partecipazione della popolazione (*participação*) e sull'inversione delle priorità (*inversão das prioridades*) a favore delle categorie sociali più deboli, gli permettono di vincere subito molte elezioni locali e statali e guadagnare subito dei seggi congressuali. Tuttavia, come sottolinea Fedozzi (2000) e come vedremo, sarà anche l'inesperienza di governo ad essere la sua fortuna.

Il PT si autodefinisce un 'partito socialista di massa' in opposizione ai partiti di elite che fino a quel momento dominavano la scena di una democrazia delegata (O'Donnell 1994). Tuttavia, così come la base di supporto, anche la sua composizione interna è piuttosto variegata e rappresentativa di molteplici componenti ideologiche e sensibilità culturali. Questa eterogeneità è espressa in maniera ufficiale dalle correnti (*tendencias*),

ciascuna delle quali dotata di una struttura burocratica di sostegno con i propri leader e militanti, che si contendono in maniera democratica la leadership del partito. Il PT è, infatti, considerato una *federazione di partiti* o, in un'accezione critica, un 'parlamento di correnti' (Baierle 2003: 316).

La rapidità con cui hanno conquistato il potere si scontra così con gli ostacoli di un processo interno frammentato. Questa eterogeneità ha reso sempre difficile comprendere la linea politica del PT, quale fosse quel tipico '*modo petista de governar*' (Genro 1997), al di là della chiara 'duplice identità' partecipativa e redistributiva (Hochstedler 2004: 7). La componente più ideologica propendeva per una concezione di classe dove il governo sarebbe stato uno strumento per riscattare la classe lavoratrice (*trabalhista*). Da questo punto di vista, il dialogo costante e privilegiato con la società civile e la funzione di governo ha sicuramente provveduto ad ampliare la visione politica ed avere idee più chiare, specialmente nella concezione del popolo che non era solo composto da lavoratori, ma prima ancora da cittadini (Nylen 2000:129).

Il PT non è mai stato il tipico partito-struttura, né la sua cultura così spinta da riconoscersi nel burocratismo e nella visione rivoluzionaria di stampo sovietico. Il contesto storico di rinnovamento in cui nasce e l'origine dai nuovi movimenti sociali emergenti, hanno reso il PT distante dai quadri dei vecchi gruppi e partiti comunisti brasiliani come il PDT e dalla loro concezione gerarchizzata e ha permesso di maturare un'identità ed un'azione realmente democratica, fuori da ogni logica tradizionalmente rivoluzionaria ( Baiocchi 2003: 10). Tutto questo si rispecchia nella sua struttura democratica interna , che sarà fondamentale per dare vita a governi aperti, partecipati e condivisi, per essere largamente rappresentativo e al tempo stesso non avere l'etichetta pregiudiziale di partito radicale, confermandosi così un partito di governo capace di sedere anche nello scranno più alto della politica brasiliana e mondiale. Il PT è il partito che ha dato vita al darà vita al primo Bilancio Partecipativo a Porto Alegre.

## Par.II.2 La nascita e l'evoluzione del Bilancio Partecipativo a Porto Alegre

Tra le molteplici esperienze partecipative che hanno accompagnato il processo di democratizzazione brasiliano la più importante a livello internazionale ed a livello teorico è sicuramente il Bilancio Partecipativo. Utilizzando una definizione piuttosto ampia, il BP è un processo di partecipazione popolare sulle decisioni in materia di bilancio pubblico. Esso nasce a Porto Alegre durante i primi anni di gestione del *Frente Popular* (FP), la coalizione di governo guidata dal PT, in seguito alla vittoria elettorale del 1989. Sin da subito, la nuova Amministrazione Popolare (*Administração Popular* - AP) inizia un dialogo con le associazioni comunitarie cittadine per iniziare un percorso di partecipazione popolare al governo. Grazie ai prodigiosi risultati e al consenso che seguono, in poco tempo il BP diventa il *leit-motiv* delle gestioni di governo del PT in tutto il Brasile, l'esempio concreto del *modo petista di governar*, diffondendosi e contribuendo all'espansione elettorale del PT fino alla vittoria Presidenziale nel 2002<sup>7</sup> (Gret e Sintomer 2005: vii). Oggi il BP ha il sostegno anche dei governi retti da altre forze politiche ed è diffuso in oltre 250 città, grandi e piccole, come Belo Horizonte, Fortaleza, São Paulo, Recife, Belem e Salvador (FNPP 2003; Avritzer e Wampler 2005; tabella 4).

Tabella 4: Numero di Città brasiliane in cui è attuato il Bilancio Partecipativo

| Periodo   | Città |
|-----------|-------|
| 1986–1988 | 2     |
| 1989–1992 | 12    |
| 1993–1996 | 36    |
| 1997–2000 | 130   |
| 2000–2004 | 250   |

Fonte: adattamento da *Forum Nacional de Participação Popular* (2003); Avritzer/Wampler (2005)

---

<sup>7</sup> Non è un caso, infatti, che durante la prima legislatura, tre ministri federali (tra cui l'attuale Ministro della Giustizia Tarso Genro) venissero direttamente dall'esperienza di governo Portoalegrese (Gret and Sintomer 2005: vii).

L'inserimento del BP tra le migliori pratiche di governo locale nei paesi in via di sviluppo da parte dell'UN-HABITAT nel 1996 – riproposto per la Campagna Globale per la Governance Urbana lanciata nel 1999<sup>8</sup> (Cabannes 2004b) – è stata probabilmente la consacrazione di una realtà che ha assunto successivamente anche una valenza simbolica nell'immaginario dei movimenti sociali transnazionali riuniti per la prima volta (e negli anni successivi al 2001) a Porto Alegre nel World Social Forum (Sintomer et al. 2008: 169). La capitale dello Stato di Rio Grande del Sud, la sua politica redistributiva e partecipativa e la capacità di lotta alla corruzione e sviluppo, si proponevano alla comunità internazionale come un esempio di '*good governance*' e alla società civile globale come l'alternativa possibile alle logiche di sviluppo neo-liberiste.

La letteratura sul Bilancio Partecipativo (BP) di Porto Alegre è molto ampia. Molti articoli e volumi sono stati dedicati per raccontare, comprendere, spiegare dettagliatamente ed elogiando la storia e il funzionamento di un processo partecipativo che ha portato la città ad uno sviluppo senza paragoni, per lo meno in Brasile<sup>9</sup>. Concentrarsi ancora una volta su questi temi non aggiungerebbe dunque nulla a ciò che è oramai dominio pubblico e soprattutto nulla in termini di innovatività e qualità. Inoltre, il carattere informale e la periodicità (annuale) delle revisioni al Regolamento Interno rendono ogni tentativo di codifica puntuale dei meccanismi del BP utile ai fini di una ricostruzione storica ma sicuramente meno interessante per gli obiettivi che si perseguono in questo lavoro. Sarà pertanto sufficiente fornire un breve excursus storico ed una spiegazione sintetica che faccia comprendere in maniera più chiara possibile l'origine, la natura e gli aspetti principali del BP e che serviranno per introdurre e far comprendere meglio gli sviluppi teorici che seguiranno. Nonostante il carattere mutevole, nei vent'anni di esperienza il BP di Porto Alegre si è oramai strutturato attorno ad un nucleo di elementi e meccanismi particolari che lo rendono unico nel suo genere. Ci si concentrerà principalmente su tali meccanismi.

---

<sup>8</sup> <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=25> (accesso effettuato il 20.07.09)

<sup>9</sup> Per un elenco approfondito della letteratura si rimanda alla Bibliografia.

(a) *Genesi e sviluppo del Bilancio Partecipativo: dagli anni '70 alla gestione petista (2004)*

Il BP si inserisce dunque nel processo più ampio di democratizzazione del Brasile, dove i movimenti e le iniziative sociali emersi nella lotta al regime militare hanno giocato un ruolo fondamentale nell'imprimere una 'svolta partecipativa' alle riforme politiche attuate. A differenza delle altre riforme citate, si tratta di un'iniziativa non coordinata fino al livello federale e costituente, bensì specifica e locale (Souza 2007: 91; Marquetti 2001: 4). Tuttavia, esso ha tratto sicuramente beneficio dalla spinta riformatrice in senso decentrato che ha riconosciuto i comuni come autonomie territoriali e li ha dotati di un'ampia autonomia fiscale e di maggiori trasferimenti federali (Dias 2002: 59; Marquetti 2001). Anche in questo caso, il BP è il frutto di una negoziazione, o collaborazione, tra stato e società, facilitata, però dalla nuova infrastruttura legale in senso partecipativo prevista dalla Costituzione del 1988 (Avritzer 2006: 625).

All'origine del BP vi è un processo convergente di lotta sociale e di volontà politica riformatrice (Avritzer 2002: 138; Abers 2000). Porto Alegre si è sempre distinta per la grande vitalità sociale e volontà emancipatrice, dai primi movimenti di secessione dello Stato del Rio Grande do Sul dall'Impero Brasiliano, fino ad una forte tradizione associativa sviluppata negli anni dello sviluppo urbano ed industriale (Baierle 1998)<sup>10</sup>. Le prime realtà organizzate sono comunitarie e di quartiere (*Associações de Moradores - AMs*), di lotta per la regolarizzazione e il miglioramento delle condizioni di vita nelle *villas*, gli insediamenti abusivi che con l'esodo dalle campagne pian piano andavano costituendosi (si veda Fedozzi 2000). La prima fase di autorganizzazione e di opposizione avviene in maniera frammentata nei singoli quartieri, come risposta alle politiche di 'contenimento' e 'clientelari' dei governi che mirano all'esproprio generalizzato ed al confinamento delle popolazioni residenti.

La diffusione della protesta e l'esperienza maturata portano le diverse associazioni sparse nel territorio ad unirsi e dare vita nel 1977 al FRACAB (*Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias de Bairro*) che nel 1983 si trasformerà

---

<sup>10</sup> Nell'anno 1998 si contano 1102 associazioni regolarmente registrate (Silva 2007: 74).

nell'UAMPA (*União das Associações de Moradores de Porto Alegre*). Si tratta di un'associazione di secondo livello che permetterà alle singole associazioni comunitarie di avere un'unica voce e maggiore potere contrattuale nei confronti degli attori politici e istituzionali. Questo è un passaggio fondamentale ricostruito in maniera puntuale da Fedozzi (2000; si veda Avritzer 2002b), che permette alla società civile portalegrense di raggiungere una capacità organizzativa e, soprattutto, propositiva senza precedenti.

È dall'UAMPA, infatti, che proviene nel 1986 la prima rivendicazione per un coinvolgimento diretto nella definizione delle decisioni di carattere finanziario che porterà successivamente alla creazione del BP. Si andava ben oltre le semplici richieste dirette alla classe politica – che spesso si traducevano in politiche clientelari – fino a pretendere il controllo effettivo del bilancio pubblico (UAMPA 1986, in Fedozzi 2000; Avritzer 2005: 385; Baierle 1999; Baierle 2005a). Il BP nasce, così, soprattutto dalla volontà di una parte attiva della società di prendere nelle proprie mani le redini della 'politica' attraverso la partecipazione ad alcune decisioni pubbliche strategiche.

Già durante il primo governo eletto, guidato da Alceu Collares (1985-1988), si parla di partecipazione della società civile alle decisioni pubbliche. A tal fine, vengono istituiti tramite legge dei *Conselhos Populares*, ma non godono affatto del consenso perché erano entità imposte dall'alto e tentava di imbrigliarle, non riflettendo la conformazione territoriale delle associazioni esistenti. Si trattava di un'impostazione fortemente 'paternalistica' che voleva confondere le istanze autonome sociali con il governo (Fedozzi 2000: 39).

Le elezioni successive non premiano Collares che viene sconfitto con grande sorpresa dal *Frente Popular*, una coalizione guidata dal PT. La vittoria del PT è fonte di nuove e maggiori aspettative per la società civile portoalegrense e di una grande mobilitazione a favore della partecipazione (Avritzer 2006b; 418). Questo passaggio di consegne segnerà una svolta nei rapporti con i movimenti e nelle politiche municipali. Il PT era meno legato a pratiche clientelari e più aperto ad un coinvolgimento effettivo della società civile nell'amministrazione cittadina. Il tema della partecipazione e della lotta alla corruzione erano i punti qualificanti del programma di governo (Genro e Souza, 1997; Documento do Núcleo de Economistas do PT/RS 1994), anche perché molti esponenti politici erano al tempo stesso attivisti dell'UAMPA o provenienti dal fronte di lotta sindacale e sociale. Con l'AP inizia un vero dialogo tra governo e società

volto alla costruzione di processo realmente partecipativo. Si cerca in tutti i modi di impedire l'avvio dei Consigli previsti da Collares e si istituisce parallelamente un percorso autonomo di inclusione dei cittadini più aperto e indipendente. Ma non è ancora chiara la forma che dovrà assumere.

Il BP non è stato così un progetto ideato da un unico attore, né attorno ad un tavolo, bensì è un'*invenzione democratica* (Fedozzi 2000: 171) che nasce dalla convergenza di molteplici fattori, tra cui soprattutto questo incontro tra società civile e stato e l'esperienza che è maturata dai molteplici tentativi volti a trovare una formula condivisa ed efficace di partecipazione (Fedozzi 2001: 103; Avritzer 2009: 92). Si è verificato 'un movimento dall'interno verso l'esterno delle istituzioni', da parte dell'AP, e 'dall'esterno verso l'interno dello stato' da parte dell'associazionismo (Fedozzi 2000: 172). Prese singolarmente, infatti, le visioni di ciascun attore erano ben differenti tra loro (Avritzer 2002b: 30) guidati però dalla classe lavoratrice finalizzati a stabilire un 'dualismo dei poteri' come condizione preliminare per la fine dello stato. Dal loro canto, le associazioni di quartiere principalmente coinvolte reclamavano il *monopolio della rappresentanza comunitaria*. Né l'una, né l'altra, tuttavia, avrebbe raggiunto un consenso diffuso poiché entrambi autoreferenziali. Nello specifico, l'interazione con una società attiva e con un'elevata esperienza alle spalle, rende subito evidente il carattere 'ideologico' e quindi non attuabile di questo piano, poiché non corrispondente ai piani dei movimenti cittadini.

Tuttavia, come afferma Fedozzi, sarà soprattutto l'inesperienza di governo ad essere cruciale nella costruzione del BP e a fare la fortuna del PT. Infatti, oltre ad un coinvolgimento ideologico, vi è anche un'incertezza su come interpretare il nuovo status di attore di governo e non più di opposizione. Da quella posizione istituzionale, il PT è chiamato a superare l'identità '*trabalhista*' (lavoratrice) ed agire non più solo per rivendicare i diritti della propria base politica, bensì a nome e per l'intera cittadinanza. La frammentazione interna del partito rende tutto più difficile poiché aggiunge a tale dilemma anche un'incertezza sui contenuti programmatici del governo.

Prevale l'interpretazione universale di 'un governo di lavoratori per tutti i cittadini', al posto di un governo di lavoratori per i soli lavoratori (Baierle 2003: 310) e questo permette che si liberino le energie necessarie per concepire e costruire un processo partecipativo individuale e aperto all'intera città in grado di fornire al governo anche il

‘passaporto politico’ della legittimazione delle classi medie e alte (Avritzer 2005: 385) e superare l’opposizione del Consiglio. Anche la posizione di minoranza del FP in Consiglio stimola delle soluzioni capaci di mobilitare un numero sufficiente di forze in grado di esercitare la pressione necessaria per attuare le riforme. Il risultato è dunque un’idea di democrazia partecipativa con forme del tutto innovative, ma soprattutto scaturite da un processo dal basso, che matura la convinzione dell’impossibilità di imporre un progetto ‘artificiale’ tramite una legge (Fedozzi 2000: 169).

Il BP è dunque il risultato di una congiuntura di diversi elementi favorevoli e originali che può sintetizzarsi in 4 ragioni principali:

- una certa *predisposizione ideologica* da parte del FP;
- la presenza di una *società civile attiva e forte*;
- una *strategia politica* del governo per affrontare l’opposizione maggioritaria in consiglio (Abers 2000);
- l’*inesperienza* e l’*inesistenza di un chiaro programma politico* (Fedozzi 2000);
- il framework legale che la Costituzione del 1988 rappresentato da un ampio decentramento politico ed una ‘svolta partecipativa’ delle istituzioni pubbliche brasiliane (Avritzer 2006).

Il tema della partecipazione era comunque già centrale nel linguaggio politico cittadino e brasiliano. Da un lato vi erano ‘pratiche preesistenti’ di una società civile mobilitata contro lo stato da più di un decennio (Avritzer 2005-391: 385; 2006: 625); dall’altro una classe dirigente rinnovata e fortemente coinvolta che, seppur divisa su molte questioni, si trovava unita attorno al tema del decentramento del processo decisionale attraverso forme assembleari e di coinvolgimento degli attori sociali (Rhodes 2003: 11). Ma l’incontro di tutti questi fattori ha dato vita a questa ‘strana creatura’.

I primi anni di sperimentazione sono molto difficili. La precaria situazione finanziaria lasciata dalla precedente amministrazione (una spesa corrente pari al 98% dell’intero bilancio<sup>11</sup>), rendeva impossibile ogni richiesta proveniente dalla popolazione (Cassel e Verle 1994, in Rhodes 2003: 17), frustrando le aspettative generate nella

---

<sup>11</sup> Tali livelli di spesa furono raggiunti in seguito al rinnovo contrattuale dei dipendenti pubblici effettuato dall’Amministrazione Collares appena prima della fine della legislatura.



società. Inoltre, le prime forme di partecipazione includevano solamente le rappresentanze delle AMs e non avevano la solidità e il coinvolgimento dell'attuale processo di BP. Si tratta, inizialmente, di non interrompere il dialogo ed essere trasparenti sulle scelte prese e sulle difficoltà incontrate. I risultati non sono subito brillanti per le ragioni che Fedozzi sintetizza in tre punti (2000: 62-65): (a) la totale inesperienza di entrambi gli attori, (b) la cultura ancora fortemente rivendicativa e clientelistica; (c) un linguaggio ancora troppo burocratico ed inaccessibile ai cittadini ed una comunicazione ancora carente.

Nonostante la delusione, i movimenti avevano comunque trovato un interlocutore attento e in entrambi era iniziato un processo di riflessione e di comprensione reciproca. Questa sintonia aveva portato, infatti, le due parti a stipulare una sorta di patto tacito (Menegat 1995) che li univa di fronte all'opposizione del consiglio e alla pressione per far approvare delle misure legislative (principalmente di carattere fiscale) favorevoli al processo partecipativo. Questo accordo genera una situazione per cui il governo agiva nell'interesse dei movimenti e questi ultimi si coagulavano attorno alle proposte del governo presentate al consiglio.

Si dà così avvio ad una rigorosa politica fiscale. Le tasse furono incrementate dal 47.9% al 59.1%, con la promessa che le entrate non sarebbero state utilizzate per ripianare i debiti o pagare salari, ma esclusivamente per dare corso agli investimenti pubblici necessari (Rhodes 2003: 18). Alla riforma fiscale viene in supporto l'aumento dei trasferimenti federali in attuazione della nuova Costituzione che garantisce un aumento del budget a disposizione (Navarro 2003: 94). A questo si aggiunge la parallela costruzione di un processo di coinvolgimento più articolato e stabile: si realizzano i primi incontri pubblici ed aperti con la popolazione per spiegare le difficoltà, recepire le domande e le lamentele, nonché iniziare ad eleggere i primi delegati e consiglieri che avrebbero controllato il governo nel corso dell'anno e contribuito alla selezione delle priorità e delle opere. Sono questi gli embrioni delle future assemblee plenarie e dell'intera struttura del BP. Si concentra il coordinamento del processo nelle mani del *Prefeito* attraverso la creazione di un ufficio *ad hoc*, il GAPLAN. Questo avviene parallelamente alla creazione del COP, cioè di un consiglio che permette il coordinamento dei consigli decentrati, rendendoli così autonomi (Avrtizer 2006b: 418). Tutto questo permette al primo governo PT di riuscire a recepire e soddisfare le

domande più urgenti provenienti dalla popolazione, realizzando quell'inversione delle priorità auspicato dal proprio piano di governo, e intraprendere la strada oramai nota. Solo tra il 1996 e 1998 il Governo riesce finalmente a realizzare quasi il 100% delle priorità scelte (Goldfrank 2007).

Grazie soprattutto a questi risultati di governo il PT raggiunge uno straordinario consenso tra la popolazione di Porto Alegre, riflesso ampiamente, ma non con la medesima intensità, anche su scala federale. Si parla di un consenso della popolazione pari al 46% (Dias 2002: 29) cosa di per sé incredibile, in un paese dall'alto tasso di corruzione e di sfiducia nella politica. Grazie agli effetti del BP il PT è stato in grado di governare per 16 anni e 4 legislature ininterrottamente. Solo negli ultimi anni ha subito una rilevante flessione che in una dinamica competitiva apparirebbe fisiologica ma che per l'aurea mitica che si è creata nel frattempo attorno agli effetti del BP sulle istituzioni politiche democratiche è apparso più che uno shock. In effetti la caduta politica del PT ha avuto anche effetti significativi sull'evoluzione del BP.

*(b) Un nuovo governo e una nuova gestione: gli sviluppi del Bilancio Partecipativo dal 2004 ad oggi*

La prima sconfitta elettorale avviene nel 2004 ed elegge un nuovo *Prefeito*, José Fogaça. Più che la vittoria di una maggioranza politica od il risultato di una mobilitazione collettiva, si tratta del successo di un personaggio di notevole spessore politico e soprattutto di un'enorme costellazione di 24 partiti<sup>12</sup> coalizzata per riuscire finalmente nell'impresa di sconfiggere una forza che appariva invincibile ma al tempo stesso in 'crisi di identità' (Baierle 2003).

A questa vittoria hanno contribuito dunque molteplici fattori: una crisi che avvolgeva da tempo il PT e sintetizzabile nel recente scandalo di corruzione del *mensalão*<sup>13</sup> che ha

---

<sup>12</sup> José Fogaça è un politico di lungo corso: partecipa come coordinatore al movimento *Direit@s Já* nel 1984; ex-Senatore (1987-2002) del partito centrista PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*), già Deputato. Viene eletto *Prefeito* nel 2004 nelle file del PPS (*Partido Popular Socialista*) per poi tornare al PMDB ed ottenere il secondo mandato nel 2008.

<sup>13</sup> È il nome dato ad uno scandalo di corruzione avvenuto nel 2005. *Mensalão* (mensile) era il corrispettivo periodico di denaro (circa 12 mila dollari) che veniva versato ai rappresentanti del

coinvolto il partito nei suoi vertici più alti. A livello locale si contava un'emorragia dei leader più carismatici che nel corso dell'espansione politica del PT erano emigrati verso scranni più alti, statali e federali. La stessa emorragia riguardava la fuoriuscita di leader dal partito verso altri schieramenti.

Ad un livello meno empirico, la transizione diffusa dei leader e dei suoi attivisti dalla sfera sociale fino alla sfera politico-istituzionale – addirittura l'ascesa fino alla Presidenza della Repubblica – ha sicuramente mutato fisionomia al partito richiedendo una maggiore burocratizzazione, un più elevato centralismo, intaccando così le sue forti basi sociali e provocando una 'crisi di identità' nei suoi membri che da pretese rivendicative passavano ora a responsabilità di governo (Baierle 2003).

Il PT ha pagato caro anche la degenerazione di un altro dei suoi aspetti paradossalmente più importanti, cioè la frammentazione interna in correnti ed il tradizionale avvicendamento dei leader e delle relative correnti nelle competizioni elettorali per la carica di *Prefeito* o *Governador*. La popolazione di Porto Alegre non ha sicuramente gradito l'abbandono a metà mandato del governo cittadino da parte del *Prefeito* Tarso Genro, per concorrere alle elezioni statali. Ciò fu visto come espressione di disinteresse ed aspirazioni personalistiche, un tradimento di un patto stipulato con la città che sarebbe dovuto durare quattro anni.

Forse anche per colpa di una 'normalizzazione' della vita politica – dall'unità nella lotta contro il nemico comune della dittatura ad una competizione democratica per il governo della città – il PT ha perso nel corso del tempo anche molti leader che, passando ad altri schieramenti o creando nuovi soggetti politici, hanno spostato la frammentazione interna verso l'esterno del partito e dunque nelle dinamiche e nei risultati elettorali.

Tuttavia, un altro fattore importante è intervenuto a mutare radicalmente il contesto politico della città. Dopo 16 anni di manifesta ostilità al BP, poiché direttamente associato al suo legittimo creatore – il PT – e sostanzialmente deputato a defraudare la sovranità della *Camara de Vereadores* e dei *Vereadores*, l'opposizione muta finalmente strategia elettorale, passando inaspettatamente a sostenere il BP con una modalità originale. Il candidato *Prefeito* José Fogaça inaspettatamente tesse gli elogi dei

---

Congresso perché votassero a favore dei disegni di legge presentati dal Governo. A questi si aggiungono altri fondi illeciti utilizzati per le campagne elettorali del 2002 e 2003.

precedenti governi, ma gioca la sua campagna elettorale sull'altrettanta necessità di un rinnovamento della situazione politica che in effetti aveva portato ad una routinizzazione del BP ed una conseguente ordinarietà nell'amministrazione *petista*. Il BP viene riconosciuto come uno strumento positivo ed indispensabile ma muta la sua legittimità, giocando ancora con le premesse e le pretese alla base del BP: il BP non è titolarità di nessun partito o governo, bensì una *conquista dell'intera città*. La *mudança*<sup>14</sup> (cambiamento) sarebbe stata dunque un elemento supportivo – e non alternativo – al BP.

Si tratta sicuramente di uno spartiacque nella storia democratica della città, poiché muta la percezione sociale nei confronti del BP rompendo l'incantesimo che lo vedeva intrinsecamente legato al governo PT. Questa strategia elettorale ha avuto un duplice merito: essa ha intercettato una quota significativa di elettorato che si riconosceva nel BP ma non necessariamente con il PT o il FP; inoltre, ha mirato anche su quella non direttamente coinvolta nei processi partecipativi, attraverso una campagna elettorale ricca di promesse concrete, ma soprattutto di nuove soluzioni di governo altrettanto stimolanti capaci di coinvolgere altre forze cittadine, come il piano di *Governança Solidaria Local*. Sinteticamente, il piano GSL consiste nella nota formula della triplice negoziazione tra attori pubblici, sociali e economici che può richiamarsi ai modelli di partnership pubblico-privati. Le opere ed i servizi della città vengono discussi attorno ad un tavolo in cui ciascuno è chiamato a contribuire secondo le proprie specificità: il governo come autorità politica e titolare delle risorse pubbliche, le imprese come possessori di risorse finanziarie da investire e il terzo settore come attore comunitario e radicato sul territorio.

Non si entrerà nel dettaglio della storia e del funzionamento della GSL, tantomeno nelle implicazioni teoriche di questo ingresso che saranno invece accennate – e saranno inevitabilmente evidenti – nei prossimi capitoli. Basta sottolineare che nei piani del nuovo e dell'attuale governo, la GSL si colloca affianco al BP che, a sua volta, cessa di essere l'attore centrale e diventa solo uno tra i tanti altri seduti al tavolo della negoziazione.

---

<sup>14</sup> Il motto della campagna elettorale era, infatti, '*Manter o que está bom e mudar o que é preciso*' (Mantenere ciò che è buono, cambiare ciò che non lo è).

In realtà, questo passaggio non ha segnato tanto un miglioramento del BP quanto piuttosto una sostanziale modifica degli assetti di *governance* della città in cui il BP passa ad essere non più centrale, bensì ancora più accessorio di quanto potesse già esserlo. La *mudança* del governo *Fogaça* ha infatti la sua derivazione concettuale nel modello social-democratico della *Terzo Via* e cioè di una diversa concezione dello stato e del governo, non più in relazione simbiotica con la società nella forma dei movimenti sociali ed associazioni comunitarie, quanto piuttosto in interazione diretta con le cosiddette organizzazioni della società civile (in qualità di terzo settore, per intendere) ed anche con quelle più tipicamente di mercato.

Numerose critiche provengono tuttavia dal fronte di coloro che da sempre hanno studiato il BP. Le critiche più ‘documentate’ e sensate sono manifestate dalla ong CIDADE, che ha contribuito allo sviluppo e all’evoluzione del BP e della cultura partecipativa nella società portoalegrense sin dagli inizi di questa avventura. Secondo la loro testimonianza, si starebbe verificando un depotenziamento del BP, causato da una esplicita perdita di centralità del processo nella visione politica e di governo dell’esecutivo, che si manifesta concretamente nella scarsa partecipazione di quest’ultimo alle riunioni del BP, ad un inferiore coinvolgimento del COP alle scelte di governo e soprattutto ad una riduzione delle domande realizzate fino al 33% delle domande presenti nel PI (Baierle 2008), in favore di un finanziamento diretto ad opera del governo nei confronti delle regioni più ricche e che hanno sempre partecipato in misura minore. Tutto questo è confermato dal passaggio verso la diversa modalità relazionale incarnata dalla GSL che si traduce in un trasferimento di parte delle risorse di bilancio verso canali alternativi di programmazione che, di fatto, by-passano il procedimento partecipativo del BP.

### *(c) La diffusione del Bilancio Partecipativo nel mondo*

Su un piano di analisi internazionale, il BP rientra all’interno di una tendenza globale verso una maggiore partecipazione attiva della società civile nelle dinamiche politiche. Negli ultimi decenni, tale coinvolgimento è divenuto il fulcro di molteplici proposte di riforma democratica sia da parte degli organismi internazionali che degli stessi stati. Dal

punto di vista della *governance* mondiale, le organizzazioni della società civile hanno conquistato un piccolo spazio politico all'interno di un sistema internazionale esclusivamente interstatale. La partecipazione – seppur in forma consultiva – delle organizzazioni della società civile (OSC) è riconosciuta oramai in ogni organizzazione internazionale. Essa è di importanza strategica anche per l'Unione Europea, come strumento per compensare il deficit democratico delle sue istituzioni (EC 2001; Schmidt 2006) e sviluppare un *demos* e una sfera pubblica europei (Fossum e Schlesinger 2007).

Inoltre, le strategie partecipative sono al centro dell'agenda politica e di intervento delle agenzie di sostegno allo sviluppo. In questo settore, le politiche economiche hanno ceduto il passo a quelle concentrate sul concetto di *good governance*, cioè quelle buone pratiche, principalmente locali, che garantiscono uno sviluppo attraverso modalità inclusive e trasparenti di governo (UN-Habitat 2002: 9). In pratica, hanno abbandonato i precedenti indicatori economico-finanziari (contenimento delle spese e dell'inflazione) ed hanno puntato sugli aspetti più propriamente istituzionali e di governance. Il coinvolgimento della popolazione nelle politiche di sviluppo è pertanto oggi considerato un elemento quasi imprescindibile a cui subordinare ogni progetto e finanziamento, perché è riconosciuto come questo possa ridurre la corruzione amministrativa, gestire in maniera più efficiente le risorse scarse e soprattutto sviluppare un senso di fiducia nelle istituzioni pubbliche (World Bank 2004).

Anche dal punto di vista nazionale, la partecipazione è un tema centrale per molte politiche pubbliche, seppur declinata in una molteplicità di modi, come soluzione alla crisi di governabilità e legittimità che le istituzioni rappresentative stanno sperimentando (OECD 2001; 2009a). La presenza della società civile è percepibile nel crescente ruolo assunto dal cosiddetto 'terzo settore' nei sistemi di *welfare* e nelle funzioni di *advocacy*: dai servizi alla persona, alla difesa dei consumatori fino alle politiche di tutela ambientale, le OSC hanno acquistato una capacità autorganizzativa tale da potersi proporre a volte esse stesse come autorità nel settore. Vi è un maggiore decentramento, sia da un punto di vista meramente geografico – la dimensione locale diventa centrale per interpretare e affrontare le sfide della globalizzazione (non a caso si parla di glocalizzazione) – che degli stessi attori. Da questo punto di vista, la sfera politica si sposta sempre di più dal *governo*, inteso come ambito istituzionale, alla

*governance*, sottolineando in questo modo la necessità di considerare anche gli attori non-statali nelle dinamiche decisionali pubbliche.

Come esempio di pratica di *governance* locale partecipativa, il BP è diventato uno strumento centrale in tutti questi livelli. Esso ha assunto un ruolo fondamentale soprattutto per le strategie di sviluppo internazionali, poiché unisce la partecipazione alla dimensione economica dell'amministrazione, garantendo così una *governance* efficace attraverso la maggiore trasparenza e la lotta alla corruzione (OECD 2003; UNDP 2002; Un-Habitat 2002; World Bank 2008a/b). La Campagna Globale sulla Governance Urbana lanciata dall'UN-Habitat, afferma come 'i processi partecipativi sono lo strumento migliore per garantire un uso razionale ed efficace delle risorse per lo sviluppo, per un'equa redistribuzione e una durevolezza benefici' (UN-Habitat 2002: 9) e tra questi vi è appunto il BP.

Nonostante ciò, esperimenti di BP sono partiti anche nelle cosiddette 'vecchie democrazie' come strumento per rivitalizzare le istituzioni pubbliche in crisi di legittimità (Cabannes 2004b). Il coinvolgimento della società civile, infatti, è visto come un metodo per facilitare lo stato a prendere decisioni più condivise ed efficaci e ristabilire un collegamento tra democrazia formale e democrazia sostanziale. Il BP è oggi una realtà sperimentata anche da grandi città europee e dell'intero mondo<sup>15</sup> ed è diventato obiettivo strategico del Governo Britannico all'interno di un piano generale di sviluppo e rafforzamento delle comunità e delle democrazie locali (UK 2006; 2008).

Tuttavia le differenze sono talvolta enormi e non sempre si tratta di processi stabili e coerenti. Definire il BP è, infatti, un compito arduo per le differenze che derivano non solo da una diversa interpretazione del BP (Allegretti e Herzberg 2004; Gret e Sintomer 2005: vii), ma anche dalla sua intrinseca *mutevolezza* (Baierle 2005a: 4-5), essendo esso

---

<sup>15</sup> Tra le metropoli sudamericane, si pensi a Mexico City, Montevideo, La Paz, Caracas, Buenos Aires, Rosario; in Europa si vedano, ad esempio, Saint Denis (Francia), Berlino (Germania), Sevilla, Barcelona o Cordoba (Spagna), Lisbona (Portogallo), New Castle, Bradford (UK), Roma Modena, Grottammare (Italia). Tra le altre capitali del mondo si vedano Vancouver e Toronto. Numerosi network mettono in contatto le varie municipalità per condividere le rispettive esperienze. Per il Brasile si veda la *Rede Brasileira de Orçamento Participativo* (<http://www.pbh.gov.br/redebrasileiraop/>); per il sudamerica si vedano il *Centro Internacional de Gestión Urbana* (CIGU, <http://www.cigu.org/cgi-bin/cigu>) e la *Red Argentina de Presupuestos Participativos* (RAPP, <http://www.rapp.gov.ar/index.php>), per l'Europa e il mondo occidentale si vedano il *RedFAL* (<http://redfal.org/>), OP-Portugal, (<http://www.op-portugal.org/index.php>), l'Associazione Rete Nuovo Municipio (ARNM, <http://www.nuovomunicipio.org/>). Ad oggi il network più significativo sembra essere l'*Observatorio Internacional de la Democracia Participativa* (OIDP, <http://www.oidp.net/en/index.php>), creato nel 2001 all'interno del Programma Europeo URB-AL (si veda Cabannes 2004).

un processo informale, autoregolato, ma al tempo stesso dipendente dalla volontà politica del governo di turno. Esso può differenziarsi per la quota di bilancio su cui decidere, sulla natura del processo stesso decisionale, sul carattere più o meno deliberativo e sull'autonomia dalla politica<sup>16</sup>. Per questo motivo, si tende spesso a definire come 'bilancio partecipativo' qualsiasi forma di coinvolgimento diretto dei cittadini concernente la scelta sull'utilizzo di parte delle risorse di bilancio. C'è chi giunge alla conclusione che non sia possibile e non si debba determinare un unico modello di BP elogiando tale diversità che deve rispecchiare le singolarità del contesto in cui viene applicato. Ogni tentativo di standardizzazione sarebbe un freno alla creatività e alla spontaneità sociale da cui il BP trae ricchezza (Sintomer et.al 2008).

Pertanto, il BP rappresenta oggi tante pratiche differenti e, a sua volta, una delle tante forme che definiscono la democrazia partecipativa. Ognuna d'esse contribuisce con la propria specificità a migliorare i processi democratici tradizionali, ma non permette di definire dei tratti univoci e distintivi da riprodurre, anzi ne estende i confini trasformando tutto in estemporaneità. Dal punto di vista meramente teorico, non è possibile delineare un modello chiaro e definito, in grado di essere studiato e comparato nei suoi risultati e – a parità di risultati – nelle sue differenze. Due importanti tentativi sono stati compiuti da Fung e Wright (2003) e da Avritzer (2009), ed in entrambi i casi il BP riveste un ruolo centrale come esempio.

In realtà, sulla scia del 'progetto pilota' di Porto Alegre, il tempo a disposizione per replicarne i meccanismi e i successi è ancora troppo poco, così come il tempo per compiere una valutazione a freddo ed un'analisi di natura comparata. Tuttavia, se le differenze presenti rimangono notevoli e generano confusione, è certa la validità empirica del caso di Porto Alegre che rimane uno strumento di riferimento importante e quindi utile da analizzare nei suoi meccanismi istituzionali, nel percorso evolutivo e nel contesto storico di riferimento. Il BP di Porto Alegre è interessante per l'unicità rispetto agli altri modelli partecipativi: esso è differente per il livello di autorganizzazione degli attori sociali coinvolti, per la capacità di produrre decisioni condivise e soprattutto per i

---

<sup>16</sup> Solo per citare un esempio, a Belo Horizonte, un altro grande centro dove il BP ha enorme impatto nel governo locale, una parte delle quote di bilancio è stabilita dall'esecutivo e non è modificabile secondo un processo di revisione normativa interno (0000). In molti casi italiani, ad esempio, esperienze di BP riguardano semplicemente una progettazione partecipata, cioè una piccola e contingente parte dell'intera gestione del bilancio e delle decisioni pubbliche locali.



risultati raggiunti nel corso della sua longeva esistenza. Questi elementi lo rendono ancora oggi un caso empirico unico e di riferimento sia per le molteplici organizzazioni internazionali che per il presente lavoro.

## Capitolo III.

### *Il Bilancio Partecipativo di Porto Alegre: funzionamento e caratteristiche*

#### Par.III.1 Funzionamento, risultati e problemi

Come funziona, dunque, il BP? Se si vuole fare una fotografia della sua fisionomia più matura, il BP di Porto Alegre può essere definito come

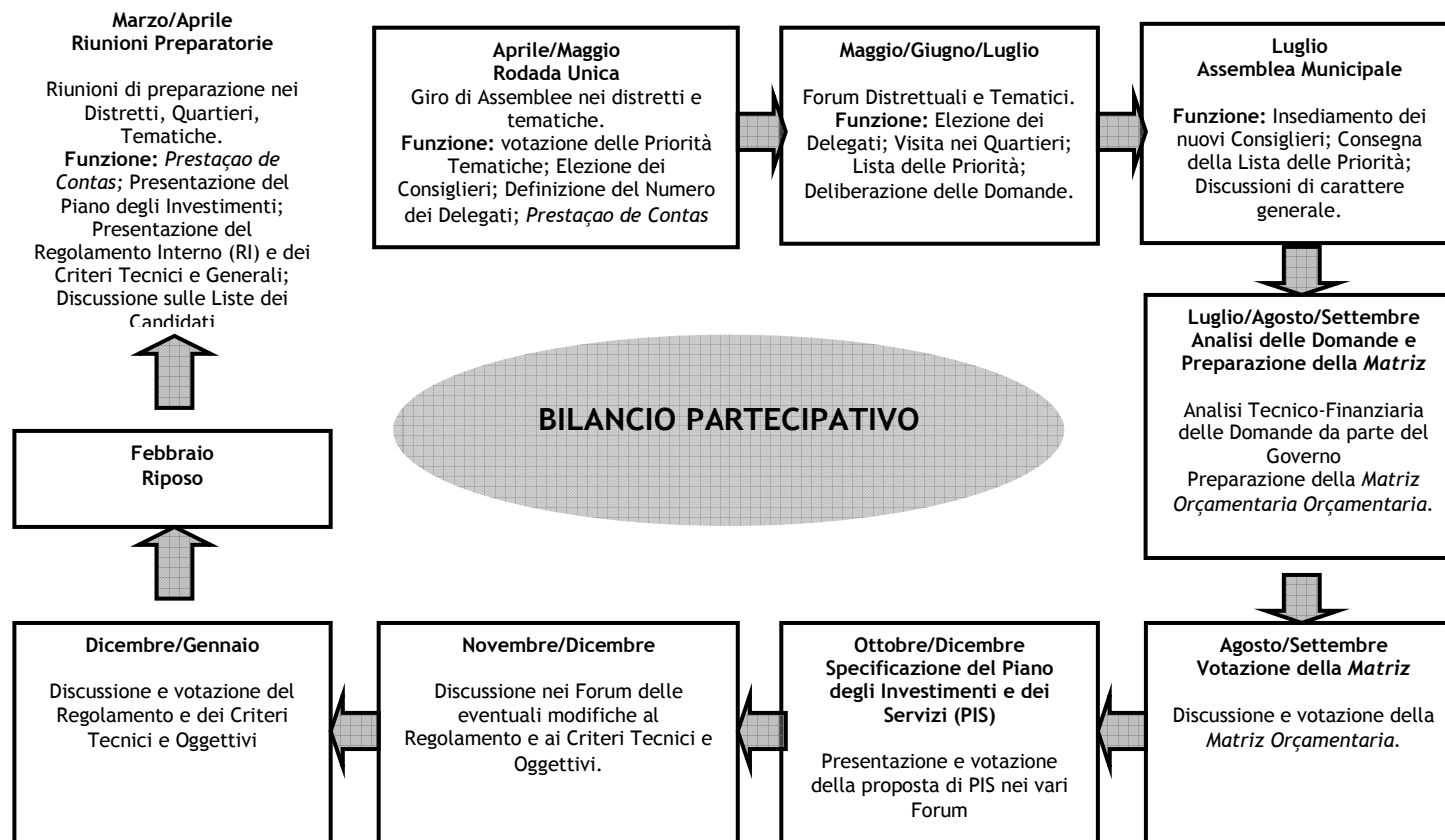
*un processo deliberativo ciclico e autonomo ed informale in cui ogni cittadino è chiamato a partecipare per decidere come destinare una parte del bilancio comunale, individuando le priorità e gli specifici investimenti attraverso un complesso sistema orizzontale e multilivello di forum aperti – territoriali e tematici – e meditante dei criteri oggettivi di giustizia sociale.*

Nello specifico, esso si articola in tre livelli, che definiscono sommariamente anche le diverse fasi, distribuite in maniera ciclica nel tempo. Le due figure che seguono esprimono bene questi concetti e aiuteranno a comprendere la descrizione più dettagliata che segue<sup>17</sup>

---

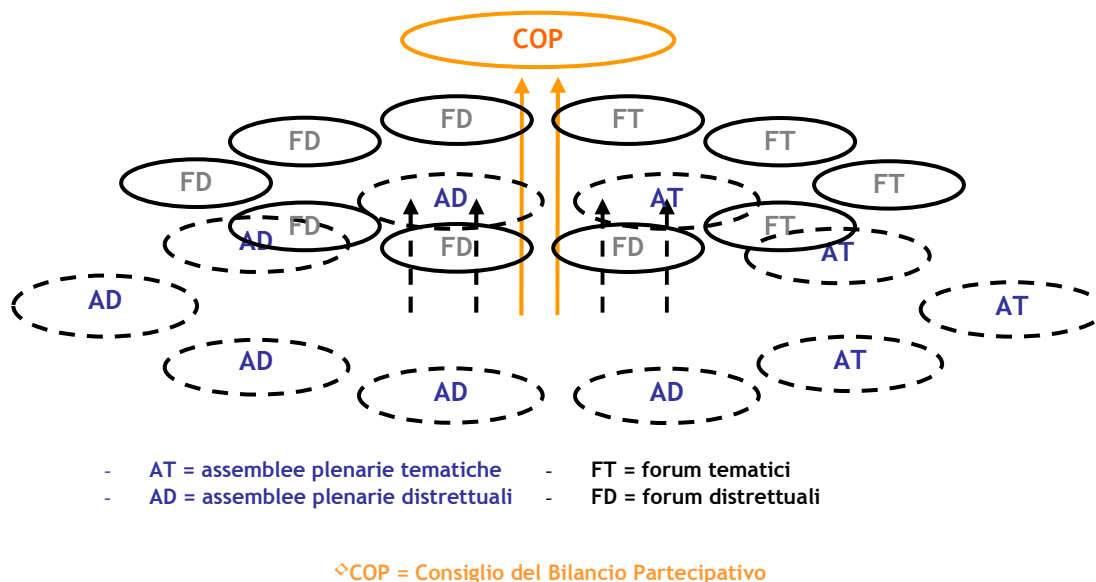
<sup>17</sup> Poiché il BP è un processo mutevole nel tempo, nella descrizione si cercherà di descrivere prevalentemente gli elementi che sono rimasti sostanzialmente invariati nel tempo e sono da considerarsi oramai costitutivi del modello.

Figura 3: Rappresentazione grafica del Ciclo di Bilancio Partecipativo



Fonte: adattamento da Regolamento Interno (2008: 3).

Figura 4: Disegno istituzionale del Bilancio Partecipativo



Fonte: nostra rappresentazione grafica.

Il BP inizia con degli incontri preliminari tra i quartieri, a livello sub-distrettuale e tematico. Qui il governo si confronta con la popolazione, informandola dell'andamento delle opere e dei servizi decisi l'anno precedente, presentando lo stato dell'amministrazione e del bilancio su cui si dovrà strutturare il BP e confrontandosi apertamente con i cittadini a cui rende conto (*prestação de contas*).

Durante questa fase, la città discute delle priorità, dei progetti, le strategie da portare avanti durante il BP, principalmente alla convocazione delle assemblee plenarie (*assembleias plenarias*). In questa fase (*rodada*<sup>18</sup>) si convocano le 17<sup>19</sup> assemblee plenarie distrettuali (AD) – una per ogni area, secondo la divisione amministrativa della città – e le 6 assemblee plenarie tematiche (AT). Anche la

<sup>18</sup> Fino al 2002 vi erano 2 turni (*rodadas*) di assemblee plenarie: durante il primo turno la popolazione incontrava il governo e votava già alcuni delegati; durante il secondo turno si votavano priorità, domande e rappresentanti; le due *rodadas* erano intervallate dalle riunioni preparatorie (*reuniões preparatórias*) tra i quartieri e le aree tematiche dove si discutevano, si negoziavano e si individuavano le priorità, il regolamento, i candidati da indicare durante la seconda *rodada* (Souza Santos 2007: 316).

<sup>19</sup> 16 distretti fino al ciclo di BP 2006/2007

suddivisione amministrativa a cui fanno riferimento le AD è il risultato di uno scambio tra l'esecutivo e le associazioni di quartiere e rispecchia la conformazione del tessuto sociale e associativo delle diverse comunità cittadine (Avrtizer e Cambraia 2008: 10). Ciò modifica radicalmente i precedenti confini, individuati secondo dei criteri meramente tecnico-burocratici. A differenza delle 17 plenarie distrettuali, riservate ai residenti di ogni area territoriale, le 6 plenarie tematiche hanno una dimensione cittadina e trasversale, essendo aperte a tutta la cittadinanza. Così, mentre le prime dibattono e decidono su questioni e necessità che attengono i rispettivi quartieri, nelle seconde si affrontano specifici temi di rilevanza generale e che sono: 'salute e assistenza sociale', 'trasporti, circolazione e mobilità urbana'; 'organizzazione della città, sviluppo urbano e ambientale' 'cultura' 'educazione, sport e tempo libero', 'sviluppo economico, imposte e turismo'<sup>20</sup>.

Le AT sono state introdotte solo in un secondo momento, nel 1993, quando risultò evidente uno squilibrio a favore di priorità e progetti troppo 'locali', settoriali e di natura contingente<sup>21</sup>. Erano poche le opere e gli interventi strategici che riguardavano la città nel suo insieme (tangenziali, trattamento delle acque sporche, sistema sanitario, trasporti pubblici, eccetera) e talvolta mancava anche un coordinamento tra le singole opere locali. Era così necessario bilanciare queste assemblee autoreferenziali con altre di dimensione globale. Inoltre, le AD attiravano in misura inferiore il ceto medio che solitamente non ha particolari necessità per le proprie zone residenziali (ben servite) ma manifesta più interesse nel discutere questioni specifiche della vita pubblica cittadina, come la cultura, le politiche di sviluppo, educative o legate all'ambiente e al benessere collettivo.

Le AP sono *aperte* alla partecipazione diretta di ciascun cittadino. In questa fase, dunque, si votano le aree di intervento che si ritengono prioritarie e le opere e i servizi che dovranno essere inseriti nel Piano degli Investimenti (*Plano de Investimentos*) e portati avanti dall'Amministrazione. Le decisioni riguardano l'intera

---

<sup>20</sup> "Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental"; "Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo"; "Circulação e Transporte"; "Saúde e Assistência Social"; "Cultura" e "Educação, Esporte e Lazer"

[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p\\_secao=5](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p_secao=5) (ultimo accesso il 11.10.09)

<sup>21</sup> Veniva denominata una politica '*arroz e feijão*' (riso e fagioli), con riferimento al piatto tipico della popolazione brasiliana più povera: un piatto semplice, come le decisioni e gli investimenti deliberati nel BP (asfalto, fognature, manutenzioni ordinarie). Per una critica a questa ricostruzione, connotata invece in maniera più politica e strumentale da parte dell'AP, si veda Abers (2000: 84-85).

quota del bilancio per investimenti che consiste generalmente in più del 10% dell'intero budget.

La partecipazione e il voto sono individuali, ma il processo stimola e favorisce soprattutto l'azione e la creazione di gruppi e comitati, in grado di avere un maggiore peso ed essere in numero sufficiente per votare le priorità e le domande. Per questo motivo, di fianco al processo 'ufficiale' si susseguono nel corso dell'anno numerose *riunioni informali preparatorie* tra i diversi attori sociali che si incontrano, discutono e negoziano sulle iniziative da portare avanti in sede di BP al fine di mobilitare la popolazione e raggiungere soluzioni chiare, condivise e capaci di passare come priorità collettive. Qui il conflitto è molto elevato poiché è il momento più alto di interazione tra le diverse organizzazioni sociali e le rispettive priorità e orientamenti (Santos 2007: 318).

Il ruolo della società civile organizzata è centrale in tutto il BP. Infatti, sono principalmente i rappresentanti di aggregazioni, spontanee o meno, a prendere parola e parlare alla platea, la maggior parte della quale è molto spesso lì con le idee e il voto già chiari. Sono gli stessi leader comunitari (*liderés comunitarios*) ad essere spesso votati come delegati e consiglieri per seguire lo sviluppo del processo e controllare il rispetto della decisione popolare.

Le assemblee plenarie si chiudono così con le votazioni finali e ufficiali. Si votano in maniera proporzionale ed individuale 4 tra le 16 priorità tematiche stabilite nel Regolamento Interno<sup>22</sup>. Salvo modifiche inevitabili, i risultati saranno definitivi e formalmente vincolanti per i consiglieri di BP e solo politicamente tali per l'Esecutivo. Contemporaneamente, si eleggono i Delegati e i Consiglieri che andranno a costituire rispettivamente i Forum dei Delegati – Distrettuali o Tematici – (*Forum – Regionais e Tematicos – do Orçamento Participativo*, FROP e FTOP) e il Consiglio di Bilancio Partecipativo (*Conselho de Orçamento Participativo – COP*).

---

<sup>22</sup> Nel corso del tempo le priorità tematiche sono aumentate: fino al 1997 erano 8 (trattamento acque; politiche abitative; pavimentazione stradale, educazione, assistenza sociale, salute; circolazione e trasporti, organizzazione urbana), dal 2001 13 (oltre ai già citati, sport, tempo libero, illuminazione pubblica, sviluppo economico, cultura e ambiente). Oggi le 16 aree tematiche sono: trattamento acque; politiche abitative; pavimentazione stradale; educazione; assistenza sociale; salute; circolazione, trasporti e mobilità urbana; mobilità e accessibilità urbana; politiche giovanili; sviluppo economico; spazi pubblici; sport e tempo libero; illuminazione pubblica; imposte e turismo; cultura; ambiente. Ciascuna di esse ha delle microaree che specificano i temi (Santos 2002a: 317; [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=25](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=25) ultimo accesso il 20 ottobre 2009).

Mentre i primi sono eletti in maniera proporzionale al numero dei cittadini partecipanti e votanti, i secondi sono in numero fisso ed uguale (due più due supplenti) per ciascuna plenaria.

I Forum rappresentano la seconda fase, nonché il secondo livello istituzionale del BP. Essi si costituiscono al momento del voto popolare che – secondo il grado di partecipazione – ne stabilisce la dimensione e la composizione<sup>23</sup>. I delegati eletti durano in carica un anno (fino a nuovo ciclo di BP e nuove elezioni) ed hanno il compito di discutere, ordinare e preparare una lista coerente delle priorità, secondo quanto emerso nelle rispettive plenarie (*hierarquização*) nonché seguire il corso del processo, controllando e il rispetto del Regolamento e delle decisioni già assunte (art. 33 del Regolamento Interno 2008) . Essi interagiscono con l'Esecutivo e il COP e fanno da cerniera tra questi e i singoli cittadini che loro rappresentano.

Il COP è l'ultima fase e l'ultimo livello istituzionale del BP, nonché l'organo decisionale centrale (*orgão máximo de deliberação* – Regolamento Interno 2008), il fulcro di tutto l'intero processo. Qui avviene l'interazione più stretta tra le molteplici anime della città e tutte le proposte emerse, tra queste e l'Amministrazione comunale, al fine di preparare, discutere e approvare la proposta di legge sul Bilancio (*Projeto de Lei do Orçamento*) e le opere che andranno inserite nel Piano degli Investimenti (*Plano de Investimentos*), nonché interagire e dibattere su eventuali riforme legislative e altre questioni inerenti l'amministrazione cittadina e indirettamente collegate con l'ambito decisionale di bilancio. L'importanza di tale organo è evidente anche dallo stesso Regolamento Interno che inizia proprio col descriverlo e regolamentarlo:

Il Consiglio del Bilancio Partecipativo è un organo di partecipazione diretta della comunità che ha il compito di pianificare, proporre controllare e deliberare su entrate e uscite del Bilancio del Comune di Porto Alegre, secondo quanto stabilisce l'articolo 116 dello Statuto Comunale. (Regolamento Interno 2008, Titolo I, Capitolo I, Articolo I).

---

<sup>23</sup> Originariamente c'era un solo Forum che riuniva tutti i delegati di ogni distretto, ma successivamente – anche per l'aumento esponenziale della partecipazione – sono stati suddivisi, uno per ciascuna plenaria.

Il COP è composto da due Consiglieri (più due sostituti) eletti per ciascuna Assemblea plenaria più un rappresentante del sindacato dei dipendenti comunali (SIMPA) e uno dell'UAMPA<sup>24</sup>. Due membri rappresentano l'Esecutivo, senza tuttavia avere diritto di voto. Come i delegati, anch'essi durano in carica un anno. Il lavoro principale del COP è dunque quello di calcolare unitariamente le priorità decise in sede plenaria e sancire l'esito complessivo; successivamente assegna le quote di bilancio per ciascun distretto e area tematica, individuando i progetti che andranno ad essere finanziati. (Marquetti 2001: 12). Questo passaggio non avviene attraverso una decisione sovrana, bensì tramite un meccanismo basato su dei *criteri oggettivi di giustizia sociale* (*criterios objectivos de justícia* – Fedozzi 2001). In breve, si tratta di criteri standard che permettono di definire in maniera meramente aritmetica la distribuzione delle risorse a disposizione, sulla base di indicatori e coefficienti che tengono conto di principi redistributivi. Questi sono (Gret e Sintomer 2005: 44-48; see also Avritzer 2002: 140ff; 154):

- livello di servizi e infrastrutture primari nel distretto,
- popolazione residente,
- priorità votate.

Ciascuno di questi tre criteri contribuisce per un particolare peso specifico a stabilire la classifica dei distretti, delle priorità tematiche e dei progetti che verranno maggiormente finanziati<sup>25</sup> (Gret e Sintomer 2005: 46). Ad esempio, il distretto con meno servizi e più popoloso avrà un peso maggiore e la priorità votata contribuirà come moltiplicatore in misura maggiore se questa corrisponde o meno a quella dell'intera città (*tabella 5*).

A causa dell'inevitabile collegamento tra decisioni di bilancio e le varie politiche pubbliche, il COP partecipa con i suoi rappresentanti anche a Commissioni miste

---

<sup>24</sup> Si tratta di due presenze oramai poco significative che sono l'espressione di posizioni che sono state conquistate nelle prime fasi di costruzione (e di negoziazione) del BP.

<sup>25</sup> Per comprendere l'importanza della neutralità alla base dell'utilizzo di questi criteri, è sufficiente ricordare come la 'collocazione strategica del quartiere per l'intera città' fu subito eliminato tra questi, poiché lasciava troppa discrezionalità interpretativa al COP (Gret and Sintomer 2005: 58).



(Commissioni trilaterali – *Comissões Tripartitas*<sup>26</sup>: art. 11.XIV e 29, Regolamento Interno 2008), incaricate di discutere sui diversi temi di carattere pubblico e giungere ad eventuali proposte di modifica. Per concludere, il COP ha il compito di modificare ufficialmente il Regolamento Interno al BP (*Regimento Interno do Orçamento Participativo*).

Tabella 5: Criteri Generali di allocazione delle risorse e relativi pesi.

| Criterio                            | Peso |
|-------------------------------------|------|
| Priorità tematica del distretto     | 5    |
| Carenza di servizi o infrastrutture | 4    |
| Popolazione totale del distretto    | 2    |

*Fonte: Regolamento Interno (2008: 22), Criteri generali per la distribuzione delle risorse tra i Distretti e le Aree Tematiche.*

Il documento conclusivo prodotto dal COP è dunque il risultato dell'insieme delle diverse priorità e proposte emerse autonomamente da ogni sfera decisionale, ponderato dai suddetti criteri oggettivi. Questo risultato viene automaticamente preso in carico dall'Esecutivo e presentato alla *Camara de Vereadores* come atto proprio. All'interno delle proprie prerogative costituzionali e dei meccanismi di *checks and balances*, la *Camara* può emendare il documento proposto dal Governo. Tuttavia, il coinvolgimento e la pressione delle migliaia di cittadini da cui deriva il contenuto del documento ha sempre impedito qualsiasi modifica rilevante cosicché, di fatto, esso è stato sempre approvato in maniera integrale (Dias 2002).

#### (a) *Il carattere sociale e autonomo dalla politica*

Il BP di Porto Alegre è dunque un processo totalmente sociale ed autonomo ed è confermato dalla impossibilità per chi ricopre incarichi pubblici o di governo di essere eletti come delegati o consiglieri del BP.

---

<sup>26</sup> Le Commissioni trilaterali sono 4: I) Politiche del personale amministrativo; II) Politiche educative; III) Politiche di assistenza sociale; IV) Politiche di salute (art. 29.5 RI)

Non può ricoprire l'incarico di Consigliere (titolare o supplente) chi ha già un altro incarico consiliare a livello Municipale, Statale o Federale (eccetto in quei Consigli in cui stia rappresentando, direttamente o indirettamente, il COP), sta esercitando un mandato elettivo o un incarico presso commissioni o uffici dell'Esecutivo, Legislativo o Giudiziario (a livello Municipale, Statale, Federale), salvo rinuncia. (Regolamento Interno 2008, art. 5)

Nonostante sia nato dall'iniziativa volontaria di un governo di cedere parte del proprio potere (Abers 2000) e nonostante continui tuttora a dipendere da questo, il BP è un processo dotato di regole formali di funzionamento e che si autoregola (Wainwright 2007: 56). Il Regolamento Interno funziona come una vera e propria *Costituzione interna*, sancendo i diritti dei partecipanti, disciplinando la composizione del COP e dei Forum, il processo di elezione di consiglieri e delegati e quello di revoca del mandato; la capacità decisionale, i rapporti con il governo e i doveri di quest'ultimo, le procedure per organizzare le discussioni e i modi per revisionare le stese regole (Avritzer 2006: 628).

Il Governo decide deliberatamente di non compiere nessuna interferenza nel risultato decisionale, così come nelle regole di funzionamento interno, limitandosi ad una collaborazione e alla proposta di eventuali modifiche al documento di bilancio (salvo votazione contraria dei 2/3 del COP: art. 38.2 Regolamento Interno 2008). D'altronde, sono gli stessi partecipanti ad aver assimilato questa autonomia e non accetterebbero nessuna interferenza di tale forma. In ogni momento del ciclo, il governo è tuttavia presente per fornire un supporto prevalentemente tecnico-operativo: esso interviene e discute con i cittadini, informa sullo stato dell'Amministrazione, invia facilitatori per la gestione delle assemblee, organizza corsi di formazione e fornisce tutte le strutture necessarie per gli incontri (edifici, mezzi di trasporto, apparecchiature audio-video, uffici e accesso privilegiato alle strutture amministrative, eccetera. L'esecutivo è presente nel COP con due rappresentanti (senza diritto di voto) nonché nei vari distretti con i propri uffici. Per

rendere efficiente la comunicazione tra società e governo, sono istituiti degli uffici amministrativi appositi sotto il controllo del *Prefeito*<sup>27</sup>.

Il BP è dunque un processo deliberativo informale, poiché è volontariamente messo in piedi e preso in considerazione dall'esecutivo che lo utilizza come modalità propria di produzione di decisioni pubbliche formali. La Costituzione Brasiliana<sup>28</sup> prevede all'art. 165 che sia il Governo a predisporre la Proposta di Legge di Bilancio), laddove spetta al Consiglio controllarne il contenuto ed eventualmente emendarla prima di essere convertita in legge.

Questo equilibrio è il risultato della forma di governo presidenziale, in cui sia il Legislativo che l'Esecutivo sono eletti direttamente, rendendo possibile la coesistenza di due maggioranze politicamente differenti e opposte. Per questo motivo principale, dunque, il ruolo dell'Esecutivo all'interno del BP è rilevante e soprattutto – come vedremo – molto influente. In questo modo, infatti, la maggioranza di governo si dota di un meccanismo di legittimazione ulteriore che lo colloca in una posizione privilegiata nei rapporti con la cittadinanza rispetto al consiglio, soprattutto se quest'ultimo esprime una maggioranza opposta. Questa è stata la situazione politica di Porto Alegre per molto tempo. La paura di perdere il consenso della popolazione – e quindi i voti – ha fatto sì che la *Camara* si sia quasi sempre ridotto ad organo di mera ratifica (Dias 2002: 210).

Questa specifica dimensione verrà più avanti affrontata in maniera approfondita più avanti. E' importante sottolineare che, per tutti questi motivi, il BP è sempre stato visto come il prodotto – o la politica – di una maggioranza politica e dunque un processo che può rischiare di terminare ad ogni elezione e/o essere manipolato per fini elettorali. Il BP si regge, in effetti, sul duplice supporto della politica e su una

---

<sup>27</sup> Durante l'AP, erano stati istituiti il Gabinetto di Pianificazione (*Gabinete de Planejamento – GAPLAN*) sotto il controllo del *Prefeito* – con il compito di interagire direttamente con il COP e predisporre tecnicamente il Bilancio – e gli uffici di coordinamento con le comunità (*Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC*), decentrati in ogni distretto. Oggi, le stesse funzioni sono sostanzialmente svolte rispettivamente dalla Segreteria Municipale di Coordinamento Politico e di Governance Locale (*Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local – SMGL*), dall'Ufficio di Programmazione del Bilancio (*Gabinete de Programação Orçamentária – GPO*), dai Centri Amministrativi Distrettuali (*Centros Administrativos Regionais – CARs*) e da Coordinatori per ogni Regione e Tematica (*Coordenadores Regionais e Temáticos*).

<sup>28</sup> Si guardi anche la Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aprovada em 2000, [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp) Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

forte società civile (Avritzer 2009), oltre che su un diffuso consenso da parte della popolazione (Abers 2000), mentre nessuna garanzia formale lo protegge da modifiche o influenze nel lungo periodo. In realtà, come sarà più chiaro in seguito, la stretta relazione con il potere politico non permette al BP di essere pienamente autonomo, poiché costantemente in tensione tra autonomia e necessità di supportare – e quindi assecondare – il governo dal quale deriva la propria sopravvivenza. Il BP è formalmente autonomo e lo è negli auspici, ma si trova in una posizione di co-gestione voluta dall'esecutivo e di subordinazione inevitabile, a causa della responsabilità di governo nelle mani di quest'ultimo.

Questo tema è tutt'ora al centro del dibattito e si distinguono coloro che – per i rischi suddetti – sono a favore di un'istituzionalizzazione del BP (Navarro 2005) e coloro che difendono la natura sociale (Avritzer 2009). Questi ultimi temono, ad esempio, che in tal modo il BP venga imbrigliato da lacci burocratici e sottoposto al potere legislativo, dunque allo stato, eliminando la spontaneità e flessibilità tipica di un processo totalmente autonomo, autoregolamentato, sociale e di controllo politico. Inoltre, questo argomento è ancora più attuale, dal momento in cui la relazione tra PT e PB è stata spezzata dalla sconfitta elettorale del 2004, e recentemente del 2008, a favore di un'altra coalizione che, nonostante le 'promesse' elettorali, non sembra rispettare il medesimo impegno nei confronti del BP (Goldfrank 2007).

All'interno di questo quadro storico, il BP ha raggiunto comunque dei risultati indiscutibilmente eccellenti e presenta delle caratteristiche importanti dal punto di vista democratico, come verrà mostrato. Tuttavia, i limiti sono altrettanto numerosi, sia in termini di risultati ma soprattutto democratici.

#### *(b) Redistribuzione, crescita sociale e progresso civico*

Porto Alegre è considerata una delle città più sviluppate e vivibili del Brasile. Questo primato è dovuto sia ad un'eredità storica di efficienza amministrativa e di capitale sociale. Nonostante tutto, si parla sempre di una città in via di sviluppo e quindi con un alto tasso di povertà e di disparità sociale. Se Porto Alegre è ai primi posti tra le città brasiliane più sviluppate, non lo è in riferimento a standard

occidentali di vivibilità e soprattutto non lo era vent'anni fa come non lo è oggi. I problemi che si trova ad affrontare sono quelli tipici di ogni grande metropoli brasiliana, quindi un'elevata povertà urbana e una carenza di servizi di base, sia sociali che infrastrutturali (trattamento delle acque, viabilità, trasporti pubblici, abusivismo, eccetera). Ad esempio, Porto Alegre è stata l'unica città assieme a Rio de Janeiro in cui negli anni '80 è aumentata la popolazione che viveva nelle favelas (Rocha 1994: 126), passando, nel periodo dal 1980 al 1989, dal 15% al 28% dell'intera popolazione (Ferretti 1993: 20, in Abers 2000: 37).

Il BP ha avuto un ruolo fondamentale nel recente progresso cittadino, sia nella gestione amministrativa che nel rafforzamento di una società attiva. Negli ultimi 20 anni, infatti, la città ha assistito ad uno sviluppo economico e sociale senza precedenti, che gli sono valse le innumerevoli menzioni e riconoscimenti da ogni parte del mondo ed è anche valsa al *Frente Popular* la permanenza in carica per ben 4 legislature consecutive. Il BP è oggi oggetto di numerosi studi da parte delle più grandi e insospettabili istituzioni internazionali come l'UN (UN-Habitat 2001; 2002) e la WB (2008a/b). Tutte queste organizzazioni fanno esplicito riferimento al ruolo chiave del BP nelle politiche allo sviluppo. Di fianco al miglioramento degli standard di vita urbana il BP ha generato anche cambiamenti positivi in termini sociali.

Gli obiettivi espliciti del *Frente Popular* nelle 4 legislature di governo sono stati principalmente tre: (1) un'inversione delle priorità (Baiocchi 2005) a favore della popolazione e delle aree più povere (Abers 2000), (2) la lotta alla corruzione come fonte di squilibrio e di spreco delle risorse a favore delle classi privilegiate e (3) la partecipazione diretta dei cittadini come forma di emancipazione popolare e come cerniera per rendere tutto questo possibile. In effetti, l'AP è riuscita in questi obiettivi e lo ha fatto proprio attraverso il coinvolgimento popolare attraverso il BP. Uno studio di Marquetti (2002) ha misurato un'effettiva redistribuzione osservando l'effettivo spostamento della concentrazione degli investimenti in maniera proporzionale nelle aree più svantaggiate della città dove il reddito procapite è inferiore. Tutto questo è testimoniato anche dall'impressionante incremento delle infrastrutture e dei servizi in tutta la città. La *tabella 6* permette di avere un'idea del contesto in cui il BP si è sviluppato e che – come è stato generalmente riconosciuto – è stato capace di modificare, in meglio.

Tabella 6: Risultati del Bilancio Partecipativo: opere e servizi

| Servizi e Infrastrutture                  | 1989                       | 2004                        |
|---|----------------------------|-----------------------------|
| Asfalto<br>(km non ancora asfaltati)      | -690km                     | -300km                      |
| Fognature                                 | 46%                        | 84% <sup>(2002)</sup>       |
| Acqua Potabile                            | 80%                        | 99,5                        |
| Spesa sanitaria                           | 10,9 %                     | 18 %                        |
| Spesa Sociale<br>(salute ed educazione)   | 13 % <sup>(1985)</sup>     | 40 % <sup>(1996)</sup>      |
| Educazione<br>(n. scuole (n. alunni)      | 29 <sup>(17862)</sup>      | 92 <sup>(58675)</sup>       |
| Educazione<br>(n. asili nido (n. bambini) | 40 <sup>(2000c.ca)</sup>   | 129 <sup>(8530)</sup>       |
| Alloggi<br>(n. costruzioni/anno)          | 493 <sup>(1973-1988)</sup> | 1000 <sup>(1989-2003)</sup> |
| Mortalità infantile                       | 19,31 ‰                    | 13,83 ‰                     |
| Trattamento acque sporche                 | 2%                         | 27,5 % <sup>(2002)</sup>    |

Fonte: adattamento da Pont (2002); UNDP (2004).

Tra i fattori all'origine di questa inversione c'è stata una politica fiscale coerente volta ad una progressività effettiva (Rhodes 2003) ed una 'trasparenza amministrativa senza precedenti' (Navarro 1998). La trasparenza, il flusso di informazioni, il rapporto diretto tra società civile e istituzioni attraverso le varie assemblee ed infine la presenza di criteri oggettivi alla base delle decisioni (Avritzer 2006: 633), sono gli elementi principali alla base del funzionamento del BP all'interno del contesto istituzionale democratico.

Attraverso la partecipazione diretta, l'autonomia deliberativa, la società si è liberata dalla necessità di instaurare rapporti mediati clientelari (Baierle 2003: 310) mentre l'interazione costante con assemblee aperte rende a sua volta il Governo socialmente *accountable* (Wampler 2007a), riducendo così anche le probabilità di corruzione e clientelismo, che si basano sullo scarso controllo e sull'incapacità autorganizzativa sociale. Infatti, il BP diventa uno straordinario strumento in mano alla società civile per esercitare un controllo diffuso sul governo e sul consiglio che

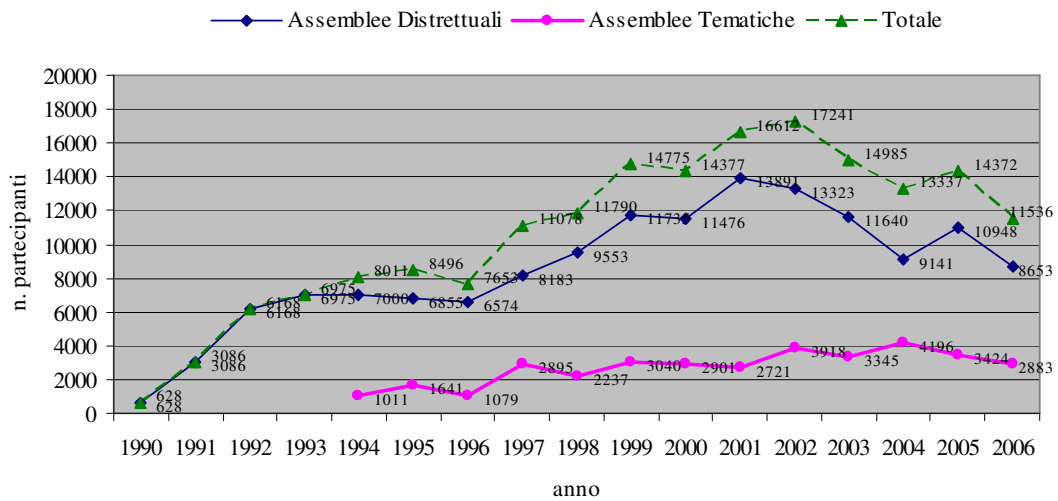
in questo modo si trova ad operare non più di fronte ad un'opposizione tradizionale, bensì di fronte ad un network di cittadini e associazioni interrelate tra loro. Grazie a questa miriade di occhi esterni (Smulovitz, 2000) che osservano il comportamento del governo, il BP ha ridotto la percentuale di corruzione e di conseguenza il consenso sulle opere realizzate e la stessa *accountability* formale (WB 2004: 14).

Si genera una relazione privilegiata ed una maggiore cooperazione tra istituzioni e società civile, migliorando i rapporti e recuperando la legittimità persa (Marquetti 2001: 28) e riducendo soprattutto il divario tra Amministrazione intesa come burocrazia e società civile, fondato sulla disparità di strumenti e di conoscenza della complessità amministrativa (Abers 1996: 46; Avritzer 2002: 141; Zolo 1992) spesso causati dalla diversità di linguaggi, specie in tema di bilancio. Sviluppo del capitale sociale e di un nuovo linguaggio sociale.

Alla base di questa inversione di priorità, vi è il fattore 'partecipazione' e cioè il progressivo coinvolgimento della popolazione in maniera autonoma e deliberativa. L'inversione si è avuta anche da un punto di vista sociale e democratico. Oltre alla maggiore capacità di controllo dello stato da parte dei comuni cittadini, il BP ha accresciuto anche il grado di consapevolezza politica e civica della popolazione sulle questioni pubbliche che riguardano la propria vita (Abers, 2000: 5), traducendosi così in una maggiore decisionalità (Nylen, 2003: 28; Fung e Wright, 2003: 5).

Rinviando l'approfondimento dell'argomento ai successivi paragrafi, si può affermare qui che il BP è un processo partecipativo in grado di coinvolgere oltre 17.000 cittadini (Fedozzi 2007; Abers 1998) ogni anno, su un totale di 1,4 milioni di abitanti (*figura 5*), senza includere le altre persone che sono coinvolte durante le riunioni locali preparatorie (Santos 1998). Inoltre, l'apertura della macchina statale (Wainwright 2007) attraverso il decentramento decisionale ha effettivamente favorito l'accesso della parte di popolazione generalmente esclusa dai processi politici rappresentativi tradizionali, come ad esempio le comunità nere, indigene, le donne, i disabili, i giovani e pensionati (Abers 2000; Baiocchi 2003: 301; Fedozzi 2007).

Figura 5: Evoluzione del numero di partecipanti alle Assemblee Plenarie (1990-2006)



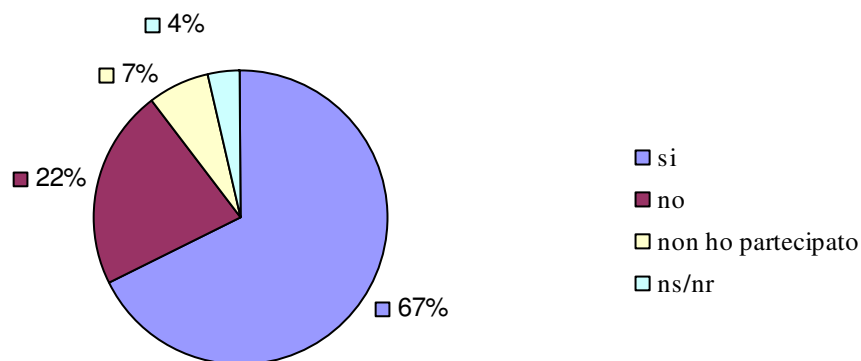
Fonte: PMPA, in Fedozzi (2007: 23). Negli anni in cui esistevano due incontri annuali, i dati si riferiscono all'assemblea plenaria più numerosa. 1994: creazione delle assemblee tematiche; 2002: passaggio alle assemblee plenarie uniche (Rodada Unica).

Ci sono stati dei notevoli cambiamenti in positivo anche in termini di capitale sociale. Le ricerche della Abers (1998; 2000) e di Baiocchi (2005) sostengono un aumento dell'attivismo sociale soprattutto nei soggetti e nelle aree più sottosviluppate. Il BP ha, di fatto, accresciuto gli scambi e la comunicazione tra i comuni cittadini, permettendo loro di conoscersi e interagire sia individualmente che attraverso le rispettive associazioni. Come mostrano le *figure* seguenti (6, 7, 8, 9), il BP genera anche una spinta aggregativa e maggiore coesione sociale, nel momento in cui la necessità di relazionarsi ed eventualmente unirsi per ottenere risorse e l'approvazione di progetti rappresenta un forte incentivo (Santos 1998: 501) a trovare accordi se non individuare bisogni comuni (Silva 2007: 52). I momenti di partecipazione sono diventati in anche spazi di aggregazione sociale in senso culturale. Non è raro imbattersi durante le assemblee plenarie in manifestazioni culturali e spettacoli volti ad intrattenere i partecipanti e nel frattempo sensibilizzare su alcuni temi (Santos 1998).



Figura 6: Esistenza di vincoli personali tra rappresentanti di distinte associazioni (2003)

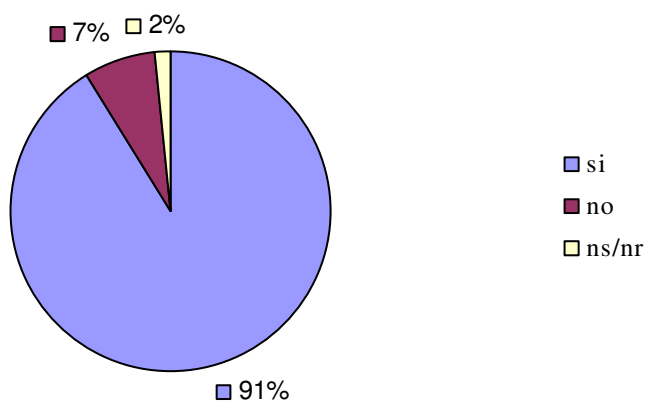
(la sua associazione ha votato insieme ad un'altra associazione, lo scorso anno?)



Fonte: Silva (2007: 52), su un campione del 30% dell'intero mondo associativo

Figura 7: Esistenza di vincoli personali tra rappresentanti di distinte associazioni (2003)

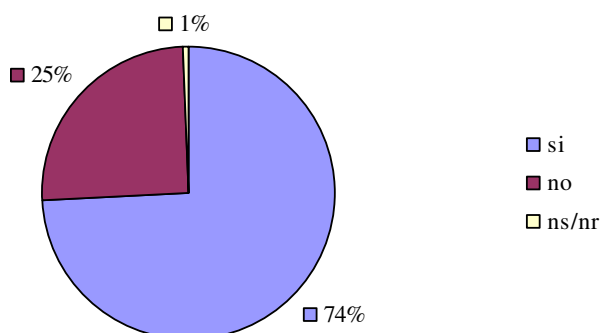
(conosce rappresentanti di altre associazioni nel distretto?)



Fonte: Silva (2007: 58), su un campione del 30% dell'intero mondo associativo.

Figura 8: Attività assieme ad altre associazioni (2003)

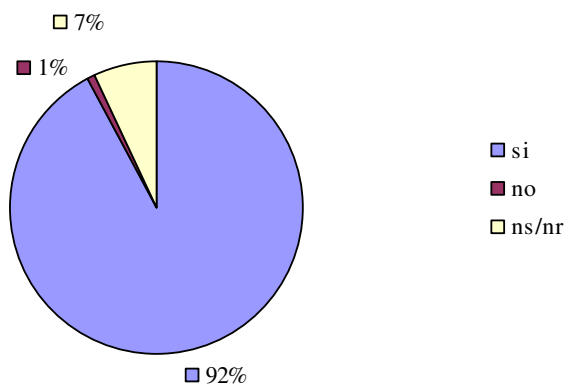
(ha svolto attività con altre associazioni?)



*Fonte: Silva (2007: 62), su un campione del 30% dell'intero mondo associativo.*

Figura 9: Distribuzione delle associazioni coinvolte nel BP a seconda che abbiano o meno relazioni regolari con altre organizzazioni sociali (1999)

(la sua associazione si relaziona regolarmente con altre organizzazioni?)



*Fonte: Silva (2007: 74), su un campione rappresentativo delle associazioni partecipanti al BP all'anno 1998.*

Da questi grafici si può percepire un elevato livello di capitale sociale di tipo *bridging*. Il processo deliberativo ha una dimensione fortemente relazionale nel momento in cui la collaborazione tra le varie associazioni a volte si regge sulla reciproca fiducia che il sostegno sarà ripagato con altro sostegno l'anno successivo.

Oltre ad un rafforzamento del capitale sociale, il BP rafforza anche la fiducia nelle istituzioni e nella politica. Seppur con le dovute cautele del caso (i prossimi paragrafi spiegheranno meglio le ragioni), il rapporto trasparente, aperto e di co-decisione che si genera con il BP sembra rafforzare il dialogo tra cittadini e le istituzioni, e soprattutto i partiti. Un dato interessante, è il livello di disaffezione politica inferiore rispetto ad altre città ed un sorprendente tasso di identificazione con il partito di governo, sinonimo di un percettibile cambiamento in positivo della città. Si tratta di un dato in contrasto con un trend globale, e soprattutto in Brasile dove la corruzione e l'alta frammentazione politica non facilitano tali risultati (Dias 2002: 28-30; *tabella 7*)

Tabella 7: Identificazione con un partito politico (1996)

| Porto Alegre     |            | Rio de Janeiro   |            | São Paulo        |            |
|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| <b>PT</b>        | <b>46%</b> | <b>PT</b>        | <b>13%</b> | <b>PT</b>        | <b>14%</b> |
| PDT              | 06%        | PDT              | 09%        | PPB              | 08%        |
| PMDB             | 04%        | PMDB             | 06%        | PSDB             | 05%        |
| PSDB             | 02%        | PFL              | 05%        | PMDB             | 05%        |
| PFL              | 02%        | PSDB             | 04%        | Altri            | 03%        |
| Altri            | 02%        | Altri            | 04%        | Nessuno          | 58%        |
| Nessuno          | 34%        | Nessuno          | 56%        | Non so (No risp) | 07%        |
| Non so (No risp) | 04%        | Non so (No risp) | 03%        |                  |            |

Fonte: Dias (2002: 29-30).

Fedozzi osserva – e lo studio di Silva lo conferma – come il BP abbia modificato in maniera rilevante la cultura e il linguaggio sociale a Porto Alegre. Il Brasile è noto per la concezione patrimonialista dello stato e la sua democrazia delegata (O'Donnell 1994). Di riflesso, la società brasiliana si è modellata su un'identità fortemente rivendicativa le cui due facce sono lo scontro con uno stato da sempre considerato ostile o il rapporto di tipo clientelare con le élite al potere. L'interazione tra la volontà dei movimenti sociali di prendere le redini decisionali dello stato e una classe politica favorevole ad una trasformazione dello stesso stato ha fatto sì che si riformulasse la concezione del rapporto con lo stato e le pratiche nei suoi confronti (Fedozzi 2000: 172) e si creasse una sintonia particolare che è sfociata nella co-gestione e nella conseguente responsabilizzazione diffusa della società attraverso il BP (Fedozzi 2001: 103). *Invece di mettere in atto strategie clientelari o rivendicative*

*per perseguire i propri interessi, il mondo associativo ha accettato di competere all'interno delle regole – autonomamente scelte – del BP* collaborando con il governo in carica (Fedozzi 2000; Silva 2002; Baiocchi 2002; Avritzer 2002: 9).

Si tratta di un cambiamento radicale e dunque non facile e definitivo. Questo spiega le difficoltà delle rappresentanze sociali, nonostante tutto, di superare una propensione al pragmatismo (*atitude pragmatica*), cioè una visione ridotta del proprio ruolo politico che li spinge verso richieste di tipo prevalentemente materiali e locali (Fedozzi 2000: 179). Questo atteggiamento, infatti, si è riprodotto all'interno del processo di BP ed è stato spesso sopperito dalle proposte avanzate dal Governo (*demandas institucionais*) – e approvate dal COP – più attento ad una visione strategica e programmatica della città. Lo stesso problema ha stravolto il significato delle assemblee tematiche, essendo anch'esse sfruttate come luoghi addizionali di rivendicazione locale. Tuttavia, alcune ricerche confermano un trend positivo verso una concezione più matura del BP – e della propria partecipazione – non più come luogo per ottenere vantaggi o beni materiali, bensì come luogo di esercizio del proprio diritto di cittadinanza (Fedozzi 2007: 35; Dagnino 2002; *tabella 8*).

Tabella 8: Motivazioni alla base della partecipazione al BP (%)

| Perché partecipa?                                       | 1998 | 2005   |             |          |
|---|------|--------|-------------|----------|
|   |      | Totale | Consiglieri | Delegati |
| Richieste   | 36,8 | 46,1   | 28,4        | 42,8     |
| Richieste e vincolo comunitario                         | 10,5 | 6,3    | 4,6         | 7,6      |
| Richieste, partecipazione, democrazia                   | 3,5  | 8,6    | 13,8        | 8,1      |
| Essere chiamato, richiedere, conoscere e opere malfatte | 7,7  | 10,2   | 2,8         | 3,1      |
| Democrazia, cittadinanza, partecipazione, controllo     | 11,4 | 13,7   | 30,3        | 17,8     |
| Valori comunitari legati alla democrazia                | 24,4 | 15,2   | 20,2        | 20,6     |
| Altro   | 5,7  | -      | -           | -        |
| Totale  | 100  | 100    | 100         | 100      |

Fonte: CIDADE (1999); Fedozzi (2007)

Tutte queste osservazioni hanno un forte impatto 'democratico'. Innanzitutto si sottolinea nuovamente la partecipazione delle categorie solitamente sottorappresentate e il maggiore controllo del governo da parte della società. Wainwright (2007: 9) si concentra sull'aumento del potere contrattuale dell'Amministrazione nei confronti di attori privati particolarmente forti, poiché in grado di mobilitare una popolazione più consapevole delle proprie pretese e difficile da addomesticare. Risulta subito evidente la relazione del BP con i postulati della teoria classica democratica e l'idea tocquevilliana secondo cui l'associazionismo e la partecipazione civica sono una scuola di democrazia (Tocqueville 1999 [1835]; Pateman 1970), poiché stimolano una cultura democratica e rafforzano ulteriormente la partecipazione. La società acquista maggiore consapevolezza delle proprie potenzialità. Viceversa, il BP sarebbe in grado, dunque, di generare un processo di apprendimento alla democrazia (Santos 1998: 473\*). Anche il potere decisionale favorisce la partecipazione, rispondendo alle aspettative e facilitando la programmazione (Avritzer 2005: 393-94).

Un altro aspetto importante che merita di essere considerato è l'impatto positivo sullo squilibrio di potere descritto da Bachrach e Baratz come 'processo nondecisionale' (1967), secondo cui il potere politico non si esprime solo nella capacità di poter decidere su uno specifico argomento, ma anche nella capacità di decidere l'agenda politica, evitando cioè che alcune questioni importanti siano escluse. La partecipazione e l'accesso aperto e diretto alle molteplici assemblee plenarie moltiplica i canali che qualsiasi individuo o organizzazione ha per inserire nell'arena politica questioni che, altrimenti, sarebbero felicemente escluse da un dibattito pubblico. Ciò fa sì che il governo non possa nascondere la propria incapacità o la propria condotta politica e sia forzata ad esprimere pubblicamente le proprie opinioni, aumentando così la trasparenza e il grado di *accountability*.

L'altra dimensione di impatto sulla democrazia, maggiormente evidenziata in letteratura e che verrà discusso separatamente più avanti, è il carattere deliberativo dell'intero processo. Il BP favorisce l'attuazione dei principi di democrazia deliberativa, soprattutto attraverso la struttura dei forum e delle assemblee e lo scambio di informazioni faccia a faccia con l'autorità, che influenzano la formazione dell'opinione degli individui in senso comunitario (Guttman e Thompson 2004). I

dati appena evidenziati sul grado di collaborazione e scambio tra associazioni testimonia il processo di trasformazione delle proprie preferenze e non la semplice aggregazione.

Sia per il carattere aperto che per i processi deliberativi che favoriscono l'emergere di decisioni ragionevoli e condivise, nonostante il numero limitato di cittadini coinvolti, il BP sembra capace di dare una risposta ed una tutela ai bisogni diffusi. Così, questo 'permette ai cittadini di sentirsi rappresentati nel processo politico anche se non vogliono parteciparvi direttamente' (Nylen 2002: 140). Secondo un sondaggio condotto nel luglio 2000 dal Laboratório de Observação Social (LABORS) dell'Università Federale di Rio Grande do Sul<sup>29</sup>, il consenso attorno al BP era giunto al 84% della popolazione.

Un altro problema cruciale per la teoria democratica è la separazione tra stato e società intesa come distanza tra due sistemi e linguaggi. Lo stato inteso come apparato burocratico si distanzia dalla società e la detenzione del linguaggio amministrativo gli consegna una quota di potere informale che deriva dal *know-how*, dalla conoscenza e dalla capacità di gestire le informazioni e la complessità che ne deriva. Il BP permette alla popolazione di poter accedere alle informazioni, sia costringendo il governo ad una semplificazione del linguaggio che fornendo le basi e gli strumenti per comprenderlo. Un esempio per tutti è la predisposizione di corsi di formazione sul bilancio pubblico per i delegati e i consiglieri. Infine, si capovolge anche la relazione tra l'uno e l'altro: da un'attività di carattere tecnico-interpretativa attuata dalla burocrazia (ad esempio, valutazioni su carenze e priorità, definizione di indicatori, eccetera), si passa ad una burocrazia che, invertendo la propria logica di azione, diventa strumento di analisi in costante relazione con la società e le sue indicazioni.

Come è ovvio, la maggior parte delle ricerche condotte fino ad oggi si concentra sui risultati più concreti e di impatto sociale ed economico. E i dati ne spiegano la ragione. Tuttavia, non mancano le critiche a questo processo partecipativo che, se ha garantito un incremento della legittimità democratica in termini di risultati, mostra ancora molte lacune dal punto di vista della rappresentanza formale e dei rapporti tra

---

<sup>29</sup> Un sondaggio condotto su un campione statistico di 603 elettori di Porto Alegre.  
[http://www.terra.com.br/istoe/1619/politica/1619\\_pt.htm](http://www.terra.com.br/istoe/1619/politica/1619_pt.htm) (ultimo accesso: 24.11.09)

società civile e società politica ancora troppo clientelari. Prendere in seria considerazione questi aspetti vuol dire evitare che si producano delle dinamiche in grado di compromettere in futuro i risultati già raggiunti ed interrompere un percorso che fino ad ora è stato piuttosto stabile, ma che è pur tuttavia ancora molto breve perchè possa considerarsi ‘sistemico’. Partire da questi aspetti significa anche comprenderne le potenzialità non ancora rivelate.

*(c) Critiche e limiti: scelte materiali, particolaristiche e partecipazione ridotta*

Partendo dagli aspetti più concreti, Gret e Sintomer (2005: 132) sottolineano il carattere *localistico* del BP. Favorire un decentramento ad un livello subcomunale rischia di generare un effetto ‘nimby’ diffuso o addirittura un ‘populismo di quartiere’, rafforzando l’espressione e la difesa di ‘interessi micro-locali’ e riproponendo, così le stesse dinamiche presenti nella sfera politica, ma ad un livello inferiore. Decisioni decentralizzate possono rischiare di produrre soluzioni parziali non in grado di avere una visione d’insieme della città. Baierle (2003: 314) cita come esempio l’ottimo risultato ottenuto dal BP del completamento della rete fognaria cittadina che, tuttavia, non avendo previsto un impianto centrale di trattamento delle acque (opera ovviamente comune e cittadina) aveva portato ad un maggiore inquinamento del lago dove si concentrava lo scarico. Secondo Navarro (2003) questi limiti sono derivati non tanto solo dal decentramento attuato, ma soprattutto da una carenza nell’interazione tra i centri decisionali che potrebbe invece facilitare un processo deliberativo più ampio e quindi priorità e proposte più condivise ed estese<sup>30</sup>.

Oltre al particolarismo, il BP è criticato per il carattere esclusivamente *materialistico* delle decisioni prese (Avrtizer 2009: 129), cioè il concentrarsi su questioni materiali – principalmente opere pubbliche – tralasciando decisioni riguardanti le politiche sociali, le priorità tra queste e soprattutto la scelta tra le alternative e le visioni strategiche educative, sanitarie ed economiche (scuola

---

<sup>30</sup> Originariamente esisteva un solo Forum rappresentativo che radunava tutti i delegati eletti nelle varie assemblee plenarie. Con l’aumentare della partecipazione i Forum si sono moltiplicati, uno per ciascuna assemblea plenaria (Fedozzi 2000).

pubblica, privata, assistenza domiciliare o ospedaliera, eccetera – Avritzer 2002b: 41-43; si veda anche Baierle 2003). Il BP rischia così di incanalare le energie della società civile dentro questione meramente materiali, sviandola così da altre magari più urgenti e depotenziandola così della sua funzione rivendicativa più pura.

In realtà, come fa notare Abers (2000), tutto questo appare normale nel momento in cui il livello di povertà in cui versano molti cittadini rende prioritarie esigenze basilari prima ancora di ogni discussione più generale. Solo dopo aver soddisfatto tali bisogni, essi potranno magari spostarsi verso le assemblee tematiche. Per l'autrice, si tratta comunque di un processo lento e graduale che richiede inevitabilmente tale passaggio, ma è comunque di apprendimento per la maturazione di una coscienza civica capace di andare oltre il proprio 'cortile': il solo modo per coinvolgere il maggior numero di persone è *starting small* (Abers 2000: 221).

Un altro problema rilevante, collegato alla natura deliberativa del BP, è la dimensione entro la quale il BP può essere attuato. In maniera simile ai problemi legati ai sistemi di democrazia diretta e deliberativa, il BP può cambiare e ottenere risultati diversi a seconda della dimensione territoriale e demografica della città in cui opera. Le assemblee numerose incidono ovviamente sulla qualità della deliberazione e questo mette in discussione la capacità deliberativa del BP. Una delle critiche rivolte al BP è proprio quella di non essere in grado di andare oltre il carattere locale e dunque proporsi come un modello universale in grado di risolvere i problemi della democrazia.

Tuttavia, l'aspetto principale su cui si concentrano i maggiori dubbi è quello legato alla partecipazione stessa. Nonostante il BP sia elogiato per la forma diretta di democrazia, molti limiti provengono proprio da questa dimensione e molte delle critiche la coinvolgono in maniera indiretta. La percentuale dei cittadini che effettivamente partecipa e le dinamiche che si creano internamente ed al crescere della partecipazione sarebbero fonte di disuguaglianza e di manipolazione. Questi problemi diventano più grandi nel momento in cui si invoca un potere deliberativo.

Nonostante si tratti di un coinvolgimento popolare rilevante con dei risultati altrettanto notevoli, il BP è comunque partecipato da non più del 2% dell'intera popolazione, risultando inevitabilmente un percorso decisionale meno legittimo rispetto alle tradizionali istituzioni rappresentative. Inoltre, sebbene per alcuni aspetti



questa possa essere considerata anche una caratteristica positiva, all'interno di questa percentuale non vi è neanche la garanzia di un'equa distribuzione delle categorie sociali. Tralasciando la difficoltà a stabilire in generale quando una rappresentanza possa essere equa, è certo che, non trattandosi di un campione statistico rappresentativo dell'intera popolazione ma di una fascia di cittadini che volontariamente decide e può partecipare, il BP esclude tutti coloro che per una ragione od un'altra (e non necessariamente legata allo scarso interesse) non partecipano alle assemblee e a tutti gli incontri in cui si costruiscono le decisioni.

Innanzitutto, alcuni dati dimostrano un maggiore coinvolgimento delle fasce più povere e disagiate della popolazione che, mobilitate dalla concreta possibilità di ottenere un miglioramento della propria condizione di vita urbana, partecipano in massa per votare priorità largamente condivise. Questa situazione favorisce tali categorie, che sono comunque ampie e quindi inevitabilmente rilevanti democraticamente, ma rende al tempo stesso molto meno significativa la partecipazione delle fasce più agiate che, essendo minoritarie, stentano ad entrare nelle dinamiche decentralizzate del BP. La creazione delle assemblee tematiche è stato un tentativo rivolto in tale direzione, ma – come vedremo – non sono state sufficienti. La partecipazione di queste categorie è limitata anche dalla reticenza a frequentare assemblee che spesso si svolgono in zone periferiche e povere, sconosciute e magari poco sicure (Dias 2002: 95). Per tutti questi motivi, il BP attuerebbe una forma di *esclusione al contrario*.

Più in generale, Gret e Sintomer (2005: 131) sottolineano i rischi di 'esclusione sociale' tra coloro che hanno meno tempo a disposizione o sono meno organizzati, oppure semplicemente sono meno informati e capaci di affrontare autonomamente la complessità del processo. Infatti, il precedente squilibrio a favore delle categorie più disagiate, si inverte quando si osserva la composizione dei delegati e dei consiglieri che appartengono a fasce più istruite e benestanti (Avritzer 2002b: 35; 2006: 630-31). Tra le altre forme di discriminazione, un altro aspetto importante è il rischio di disuguaglianze insito nelle pratiche deliberative e discorsive tra coloro che hanno maggiori capacità comunicative e una maggiore alfabetizzazione e coloro che non lo hanno, cosicché il problema si sposta dalla sfera individuale a quella del processo in sé che lo può amplificare o meno (Baiocchi 2003c).

Nella dimensione rappresentativa del BP si ripropongono così – sebbene comunque in una maniera ben più mitigata – le stesse discriminazioni presenti nella rappresentanza tradizionale, cioè tra coloro in grado di comprendere il funzionamento delle istituzioni e di agirvi e coloro che, non essendolo, sono costretti a delegare. Quest’ultimo aspetto è importante per i rischi di manipolazione e di una ‘partecipazione non informata’ (Dahl 1989) che possono svilupparsi anche dentro le dinamiche partecipative nei rapporti tra leader comunitari e semplici cittadini. Questo rischio è ancora più alto a causa, come si vedrà più avanti, dello stretto legame del BP alle dinamiche politiche tradizionali.

La stessa critica è ripresa da Nylen (2003a; 2003b) secondo cui il BP favorirebbe la fascia di cittadinanza già attiva che appartiene a gruppi organizzati e già con un’alta propensione ad un coinvolgimento civico o politico. L’autore ridimensiona così la ‘tesi dell’*empowerment*’ dimostrando come in realtà il BP non garantisce un aumento quantitativo della partecipazione ma, semmai, rafforza solo quella già qualitativamente superiore: ‘coloro che dovrebbero essere stimolati, sono quelli che hanno meno probabilità di partecipare in maniera attiva’ (2002: 134; si veda anche Gret e Sintomer 2005: 132). In altri termini, il BP non sarebbe realmente rappresentativo della popolazione perché escluderebbe anche tutta la componente più ‘ordinaria’.

Tutti questi aspetti discriminatori incidono sui risultati della partecipazione. Infatti, un processo poco rappresentativo può essere positivo, ma solo per coloro che ne sono coinvolti, e non necessariamente per la democrazia in sé. Inoltre la partecipazione limitata può favorire relazioni clientelari e quindi esclusive, specie quando sono gli attori sociali più influenti.

Il quadro si fa ancora più complesso quando l’appartenenza dei cittadini coinvolti non è solamente di natura sociale, ma anche e soprattutto politica. I dati della tabella n.0020 confermano come la maggior parte dei partecipanti dimostri per lo meno apprezzamento per il PT. Le ragioni possono sembrare ovvie e i numeri rispecchiano in parte le preferenze a livello generale (*tabella 9*). Tuttavia, il problema subentra quando quest’appartenenza si sovrappone a quella associativa, rischiando così di influenzarne le scelte interne. Le percentuali salgono ancora di più tra i delegati e i

consiglieri, aggiungendo così un'altra frattura e un altro limite alla rappresentatività del processo (Baierle 2003: 318).

Tabella 9: Preferenza partitica tra i partecipanti del BP (%)\*

| Quale partito sente più prossimo? | 2000 | 2002 | 2005 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Nessuna preferenza                | 40,7 | 55,8 | 49,3 |
| PT                                | 38,9 | 38,1 | 32,6 |
| PDT                               | 1,8  | 1,7  | 3,5  |
| PMDB                              | 1,9  | 0,9  | 3,2  |
| PTB                               | 0,7  | 0,6  | 3,2  |
| PCdoB                             | 0,3  | 0,9  | 0,7  |
| PPS                               | 0,2  | 0,4  | 2,9  |
| Altri                             | 1,4  | 0,8  | 1,84 |
| NR                                | 14,2 | 0,8  | 2,6  |
| Totale                            | 100  | 100  | 100  |

*Fonte: CIDADE (2000; 2003); Fedozzi (2007). \*Nel 2005 sono stati considerati solo i partiti che hanno ottenuto più dello 0,5% dei consensi.*

Collegato a questi aspetti, la riduzione del carattere rivendicativo della società civile a favore di una maggiore cooperazione con lo stato viene vista come un pericoloso mutamento identitario e lesivo dell'autonomia della società civile nei confronti della società politica. Ciò si aggiunge alla convinzione che l'azione della società civile entro i confini procedurali (seppur democratici) del BP ridurrebbe pericolosamente la libertà e la creatività tipica della natura informale della società civile.

In conclusione, si può citare Navarro (2003) che parla dell'esistenza del 'mito del BP', riferendosi ad un'eccessiva 'euforia associativa e partecipativa' nei confronti di questo processo (Navarro 2003: 109), una 'sensazione' che invece non è mai stata tradotta in realtà che mostra invece uno scarso coinvolgimento rispetto a quanto auspicato. Piuttosto, la dipendenza del BP dal governo – e dallo stato, in generale – è uno dei limiti principali da cui provengono le critiche e su cui il dibattito è più acceso. Baierle e lo stesso Navarro sono forse i pochi ad aver affrontato in maniera più netta il problema a Porto Alegre, sottolineando l'esistenza di una forma di 'clientelismo partitico' (*mecanismos clientelísticos de cunho partidário* – Navarro

2003: 99) molto pericolosa per il funzionamento e la sopravvivenza del BP, ma che è stato troppo trascurato a causa dei risultati comunque enormi.

Il pericolo di una riproduzione di nuove relazioni clientelari è ben presente in Baierle (2003) che giustamente sottolinea l'importanza di garantire processi democratici anche all'interno delle stesse associazioni coinvolte che sono alla base della separazione tra leader e cittadini comuni e del vantaggio dei primi sui secondi. Se il BP democratizza il rapporto tra stato e società civile, esso non riesce a garantire una corretta democrazia interna alle associazioni, per cui il ruolo dei leader comunitari è predominante sia nella scelta delle priorità che nella partecipazione all'intero processo (essendo eletti come Consiglieri o Delegati) (Avritzer 2002b: 41).

E' pur vero che alcune di queste caratteristiche rientrano nella visione strategica dell'AP, soprattutto lo squilibrio in favore dei più poveri e l'opposizione ad una parte di società (e dunque ad altri partiti) più legata ad una politica clientelare (Dias 2002: 94ss). Abers (2000: 219) riconosce un lavoro del PT teso a promuovere la nascita di nuove realtà associative 'combattive', soprattutto delle categorie più deboli, rinforzando l'autonomia sociale in generale e garantendo piuttosto dall'influenza di quelle più forti e già esistenti. Tuttavia da un puro punto di vista democratico esso segna un limite alla pretesa di legittimità del BP di essere autonomo e deliberativo.

Inoltre, nonostante sia importante la partecipazione della società civile nelle sue forme autorganizzative e sia inevitabile che non tutti esprimano un medesimo impegno, la partecipazione limitata rimane un forte ostacolo alla legittimazione democratica del BP, incapace di creare un collegamento tra il nocciolo duro della popolazione attiva – rappresentata dal 'pubblico partecipativo' – e quella meno attiva. La dipendenza inevitabile con un'autorità politica legittima rende quasi altrettanto inevitabile una divisione politica tra i partecipanti e rende a sua volta il BP ulteriormente *selettivo* e ancor più particolaristico e ben distante da una pretesa sociale. Il BP *non sarebbe in grado di essere un processo universale* e pienamente sociale e ciò giustifica dunque il ruolo attivo e di garanzia dei rappresentanti politici e delle istituzioni rappresentative tradizionali (Santos 1998: 503).

### Par.III.2 Le principali caratteristiche

Per dare una risposta agli interrogativi e i dubbi sollevati nell'analisi dei pregi e dei difetti del BP, è necessario comprendere e approfondire il funzionamento e le caratteristiche del BP, perché – una volta comprese le forme e le dinamiche – si possano poi individuare i margini di manovra per eventuali risposte e miglioramenti. Nonostante la flessibilità del processo, dovuto all'annuale processo di revisione del Regolamento Interno, nei 20 anni molti elementi sembrano essersi cristallizzati come immutabili o costitutivi del BP di Porto Alegre.

Come già introdotto, il BP si fonda soprattutto sulla sua natura sociale e partecipativa. Gli aspetti della partecipazione diretta, l'informalità e l'autonomia dell'intero processo dalla sfera politico-istituzionale sono quelli che hanno suscitato maggiore interesse e sono alla base delle critiche. Queste sono le principali caratteristiche che descrivono il BP come una buona pratica, sia per i risultati appena visti, ma soprattutto per il ruolo interattivo che assume nei confronti delle istituzioni politiche. Come espressione di una 'sfera pubblica non statale', il BP interverrebbe come generatore di capitale sociale e dunque, in linea con le più note e recenti teorie in tale ambito, come supporto e strumento di controllo della società nei confronti dei governi, riuscendo così ad ottenere risultati positivi.

Sebbene dunque la maggior parte della letteratura si concentri su questi aspetti, l'obiettivo di questo lavoro è invece quello di concentrarsi su altri meno considerati ma che sono qui ritenuti di estrema importanza. Essi sono ritenuti cruciali per comprendere meglio le ragioni dei risultati e le reali potenzialità del BP, soprattutto se inseriti nel dibattito più ampio della teoria democratica, ma soprattutto alla luce dei problemi testè evidenziati. Come può essere già evidente, essendo già stati accennati, questi sono principalmente:

- il carattere deliberativo dell'intero processo;
- l'importante ruolo (rappresentativo) giocato nel BP dalle associazioni e dai gruppi informali;
- la duplice natura del BP, territoriale e soprattutto tematica;
- la particolare struttura 'federale' del principale organo decisionale, il COP.

Ciascuno di questi elementi ha una sua importanza nello scacchiere del complesso discorso sulla democrazia attraverso il quale – alla fine – andremo ad analizzare il BP. Infatti, nonostante ci si riferisca alla singolare esperienza di una sola città, questi elementi possono essere deduttivamente resi astratti, generalizzabili e in grado di dare forma ad una teoria applicabile – con i dovuti adattamenti – ad ogni ambito e livello politico. Questi aspetti sono soprattutto fondamentali se analizzati alla luce dei controversi aspetti dell'autonomia e del carattere deliberativo del BP.

*(a) Il carattere deliberativo*

Uno degli aspetti più evidenziati dalla letteratura è il carattere deliberativo del BP. Secondo Avritzer, 'Porto Alegre è ad oggi il caso che pone maggiore enfasi sulla dimensione deliberativa' (Avritzer 2009: 133; si veda anche Navarro 2002b: 101). Molti altri autori concludono definendo il BP una 'sfera pubblica', sia essa 'non statale' (Genro 1997), o 'di co-gestione' (Fedozzi 2001), oppure un modello prossimo ad una poliarchia diretta e deliberativa (Navarro 2003). Secondo Baierle il BP è uno 'spazio pubblico plebeo', o popolare (305).

È evidente il richiamo generale alla dimensione sociale del BP. Come abbiamo appena mostrato, in questo processo è la cittadinanza che partecipa direttamente nelle forme simili a quelle che la letteratura descrive come società civile: il BP genera un'ampia e aperta discussione popolare (Baiocchi 2003) tra cittadini liberi, informati e in una posizione di uguaglianza, sia dentro che fuori dal processo partecipativo 'formale', al fine di decidere sulle priorità e i bisogni principali da soddisfare. Le decisioni finali sono l'esito di tale percorso di scambio e di costruzione delle opinioni personali su base argomentativa e non di una semplice aggregazione di interessi e opinioni individuali (Navarro 2002b: 101; Habermas; Cohen e Sandel 1997).

Inoltre, non dipendono da una relazione verticale e gerarchica tra due attori e due sfere differenti – stato e società – bensì si costruiscono esclusivamente all'interno di rapporti orizzontali regolati esclusivamente da criteri formali di 'giustizia distributiva' vincolanti (Fedozzi 2001). Un esempio della dimensione deliberativa è

il livello di aggregazione che si ottiene nel presentare proposte e votare priorità. Le associazioni tendono ad accordarsi tra loro, stimolando la vitalità sociale del territorio in un'ottica comunitaria. Infatti, la necessità di ottenere quanti più voti possibili per ottenere dei risultati mette in moto un processo di aggregazione degli interessi, piuttosto che una competizione, ad esempio, tra chi ha maggiore o minore accesso alla sfera politica. La *trasparenza* e l'*apertura* sono elementi altrettanto importanti che facilitano la dimensione deliberativa. L'interazione come trasparenza impedisce inoltre scelte dettate da interessi particolaristici che non sono spiegabili agli occhi dei cittadini in maniera 'razionale'. È la trasparenza che impedisce – come vedremo meglio più avanti – ai consiglieri comunali di modificare la proposta di legge di bilancio approvata dal BP e di continuare pratiche clientelari.

In tutti i casi il BP viene considerato un luogo attraverso il quale la società civile articola ed esprime in pieno la propria volontà ed interagisce in maniera più articolata e forte con le istituzioni, ponendosi nei loro confronti in una posizione più influente. Il BP rappresentato non è altro che il processo costitutivo di una sfera pubblica, ma con esiti direttamente istituzionali e all'interno di un quadro di regole condivise (Avritzer 2009).

#### *(b) La partecipazione delle associazioni e dei gruppi informali*

Tra gli aspetti più interessanti vi è il forte nesso che intercorre tra BP e società civile organizzata. Come è stato già notato, il funzionamento del BP tende a privilegiare forme associative di partecipazione. L'importanza di questa dimensione era già chiara nella mente degli ideatori del BP (Genro 1996) ed era la caratteristica dei primi attori che, assieme al PT, hanno contribuito alla sua creazione: le AM. È anche significativo il fatto che nelle schede di registrazione delle assemblee plenarie i cittadini debbano indicare il gruppo di appartenenza al fine di individuare già preliminarmente il numero proporzionale dei rispettivi delegati (art. 31.1 del Regolamento Interno 2008; Avritzer 2002: 139). La *tabella 10* mostra come quasi i 2/3 dei partecipanti faccia parte di associazioni e gruppi e partecipi al BP in quanto membro di tali aggregazioni, mentre dalla *figura 10* si può osservare il fenomeno dal

versante associativo, notando come la partecipazione delle organizzazioni presenti a Porto Alegre sia quasi totale. Sebbene il BP sia una forma di democrazia diretta dove la partecipazione è individuale, di fatto la dimensione sociale e relazionale emerge dominante.

La necessità di ottenere voti individuali per portare avanti delle priorità impone uno sforzo aggregativo che si estende anche al di là del BP. La partecipazione non si attiva in seguito alla formulazione di un'ipotesi da sottoporre al voto, bensì è richiesta come elemento centrale per la formulazione stessa di tali ipotesi. Per fare un esempio, il meccanismo partecipativo non scatta successivamente alla definizione delle priorità da sottoporre allo scrutinio pubblico, come nel caso dei referendum, ma si attiva anche per decidere la stessa priorità da sottoporre allo scrutinio, sottomettendo la definizione delle decisioni alla creatività e alla capacità sociale. In altri termini, le decisioni raggiunte durante il BP sono il risultato di un processo di costruzione e di deliberazione spontanea e interna alla sfera pubblica che si esprime successivamente all'interno delle procedure del BP (Baiocchi 2005: 74). Lo stesso avviene per l'elezione dei delegati che sono spesso gli stessi leader delle associazioni coinvolte (Baierle 1999). Da una ricerca condotta da Kunrat Silva (2007: 60), emerge che nel BP del 2002, l'82% delle associazioni aveva esponenti eletti nei Forum dei Delegati.

Tabella 10: Partecipanti al BP registrati come membri di associazioni

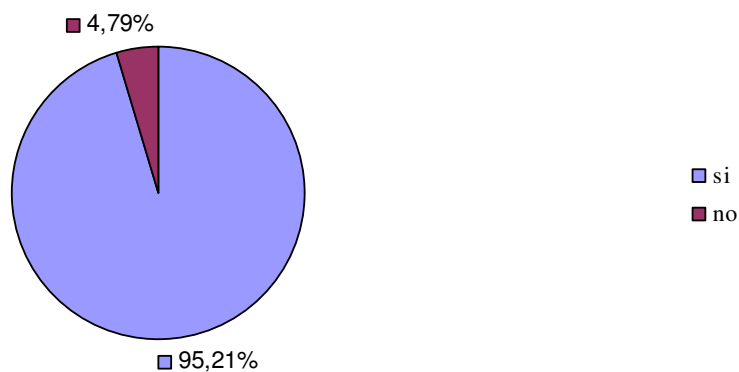
| n. entità            | 1995 | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 |      |      |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|
|                      |      |      |      |      |      | Cons | Del  |
| 1                    | 47   | 47,8 | 38,8 | 44   |      |      |      |
| 2 o 3                | 19,8 | 15,2 | 15,9 | 13,5 |      |      |      |
| 3                    | 3,4  | 3,9  | 5,5  | 3,6  |      |      |      |
| subtotale            | 75,9 | 66,9 | 60,9 | 61,1 | 56,9 | 93,1 | 85,4 |
| - forum distrettuali | 73,9 | 64,2 | 57,4 | 57,2 | 51,0 |      |      |
| - forum tematici     | 87,6 | 81,4 | 71,9 | 72   | 82,0 |      |      |
| nessuna              | 24,1 | 33,1 | 39,1 | 38,9 | 43,1 | 6,9  | 14,6 |
| totale               | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

Fonte: adattamento Fedozzi (2007: 30)



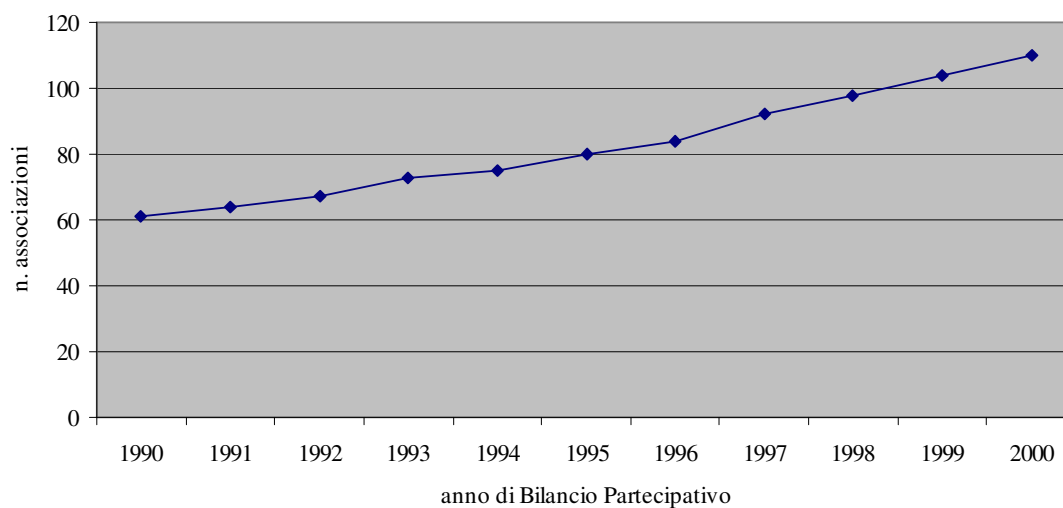
Figura 10 Partecipazione al Bilancio Partecipativo nell'ultimo anno

(ha partecipato all'ultimo BP?)



*Fonte: Kunrat Silva (2007: 48), su un campione del 30% del mondo associativo di Porto Alegre.*

Figura 11: Evoluzione del numero di associazioni partecipanti al BP nel periodo tra il 1990 e il 2000



*Fonte: Kunrat Silva (2007: 84), su un campione rappresentativo delle associazioni partecipanti al BP nell'anno 2000.*

Come è già stato accenato, oltre ad includere il tessuto associativo cittadino nel processo decisionale, alcuni studi sostengono la capacità del BP di stimolare l'associazionismo, essendo quest'ultimo aumentato nel corso degli anni. Secondo i

dati della ricerca Ford condotta da Avritzer (*figura 12*), il 24% delle associazioni partecipanti al BP sono state costituite nel primo decennio di attuazione del BP, affiancati da un 44,8% di gruppi nati nel periodo caldo di lotta al regime (Avritzer 2002b: 36).

Figura 12: Periodo di fondazione delle associazioni che partecipano al BP

| Data di fondazione | %     |
|--------------------|-------|
| 1945 – 1959        | 4,2%  |
| 1960 – 1969        | 7,3%  |
| 1970 – 1979        | 17,7% |
| 1980 – 1989        | 44,8% |
| 1990 – 1999        | 24%   |

*Fonte: Avritzer 2002b: 36.*

In realtà è difficile stabilire una correlazione diretta tra l'aumento dell'associazionismo e il BP, considerando che quest'ultimo nasce in concomitanza con la fine della dittatura e l'avvento della democrazia e dunque di una maggiore libertà. In questo senso, il trend di crescita sarebbe una costante a partire dalle prime forme di resistenza, a prescindere dal ruolo del BP. Sono note le critiche (Nylen 2003) secondo cui il BP favorisce e rafforza piuttosto la parte già attiva della società.

Al di là di questi limiti, è comunque certo come la natura continuativa e annuale e la partecipazione diretta alle decisioni pubbliche favorisca un processo aggregativo. In questo senso, il BP tende a creare legami e un processo associativo permanente, poiché esso è finalizzato a raggiungere obiettivi concreti e periodici. In conclusione, il BP è una forma di democrazia diretta ma, di fatto, presenta dei meccanismi tali da avvicinarla piuttosto ad una forma di democrazia associativa seppure *sui generis*, poiché il coinvolgimento delle associazioni è il risultato indiretto della partecipazione individuale dei propri membri o simpatizzanti. Il decentramento ha avvicinato il processo decisionale ai cittadini sia in termini di prossimità geografica, che di modalità aggregativa: il BP ha moltiplicato i canali di accesso alla sfera decisionale permettendo l'accesso alle molteplici forme associative che caratterizzano la vitalità di una società civile, ma soprattutto quelle effettivamente rappresentative.

Il BP si innesta nella riflessione teorica sull'importanza della società civile e dell'associazionismo come scuola di democrazia e soprattutto centri di rappresentanza delle esigenze e delle identità sociali e di produzione di risposte concrete. Nonostante le giuste critiche, sembra indubbio che alcuni meccanismi specifici del BP abbiano la potenzialità di favorire una partecipazione generalizzata della società civile, rendendo le organizzazioni veri e propri momenti di rappresentanza della popolazione. Questa capacità sembra tuttavia favorita da un ulteriore aspetto, legato alla struttura del BP e cioè il *carattere multiplo delle sfere deliberative* e soprattutto quello *tematico*. La duplice natura – territoriale e tematica – del BP è un'altra interessante aspetto da tenere in considerazione per le sue molteplici implicazioni.

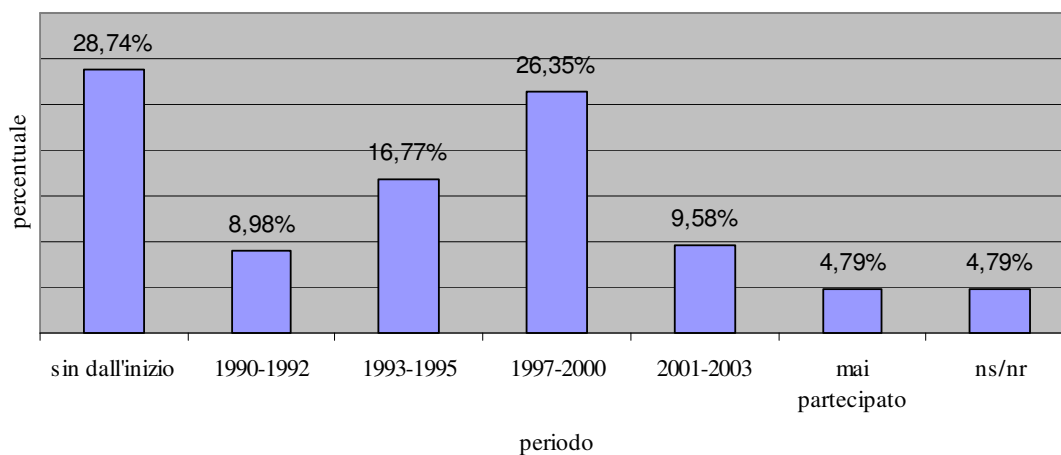
(c) *La duplice natura territoriale e tematica*

Il secondo aspetto importante è la doppia identità – territoriale e tematica – del BP. Si è già detto che l'introduzione delle assemblee tematiche è avvenuta solo successivamente, come effetto di una partecipazione ed una deliberazione troppo locale e particolaristica. La critica iniziale rivolta al BP e al governo era quella di portare avanti una politica *arroz e feijão*, cioè limitata ad opere e servizi frammentati tra i vari quartieri, perdendo di vista la dimensione strategica che riguardasse l'intera città. Inoltre, la partecipazione che fino a quel momento aveva volutamente privilegiato la popolazione e le aree più disagiate, tagliava colpevolmente fuori la gran parte della società rappresentata dalla classe media i cui interessi in genere esulano da questioni specificamente legate ai servizi e alle infrastrutture essenziali nel proprio quartiere e riguardano piuttosto *issues* più cittadine, come aspetti culturali, ambientali e di sviluppo economico (Baiocchi 2004). Queste considerazioni hanno portato il *Prefeito* Tarso Genro a creare delle assemblee tematiche in grado di intercettare questa fascia sociale e questa fetta di interesse altrimenti non rappresentati e predisporre di arene deliberative in cui discutere di tematiche cittadine.

I contesti decisionali *single-issues* hanno dunque permesso di estrarre dal gioco delle maggioranze territoriali alcune priorità e assegnare loro delle sfere privilegiate di discussione in cui non si sarebbero dovute confrontare con altri interessi pubblici. Da un lato, questo ha favorito l'ingresso dei movimenti di natura più identitaria e settoriale, non connotati territorialmente, come i neri, le donne, gli ambientalisti, e le ong, e le categorie professionali (Baierle 1998: 129; Baiocchi 2004, 49-51; Gret e Sintomer 2005: 31). Dall'altro, ha anche permesso alle minoranze di avere dei luoghi privilegiati di discussione, per far valere le proprie posizioni. I canali di partecipazione e di costruzione delle decisioni si sono moltiplicati ulteriormente, ma questa volta in una maniera tale da ampliare anche le tipologie di associazioni e di interessi coinvolti nonché le opportunità di partecipazione di ciascun individuo. In questo senso, piuttosto che la partecipazione, l'introduzione delle assemblee tematiche sembra aver aumentato soprattutto la *rappresentazione degli interessi coinvolti*. Seppur in maniera poco scientifica, la *figura 13* mostra tuttavia un accentuato aumento della partecipazione delle associazioni proprio nel momento dell'introduzione delle assemblee tematiche anche se poi quella successiva ne diminuisce (*tabella 11*) l'impatto, rivelando una duplice partecipazione sia nelle assemblee distrettuali che tematiche. Nessuna fornisce, tuttavia, una distinzione tra associazioni comunitarie di quartiere o *single-issue*, rendendo il ragionamento ipotetico e privo di riscontri empirici chiari.

Figura 13: Periodo di ingresso delle associazioni nel Bilancio Partecipativo (2003)

(in che periodo hanno iniziato a partecipare al BP?)



Fonte: adattamento da Kunrat Silva (2007: 50), su un campione del 30% dell'intero mondo associativo.

Tabella 11: Partecipazione nelle istanze Distrettuali e Tematiche del BP (%)

| Riunioni del BP a cui partecipa | 1998 | 2000 | 2002 | 2005 |
|---------------------------------|------|------|------|------|
| solo Distrettuale               | 57,5 | 51,2 | 48,1 | 55,3 |
| solo Tematica                   | 6,4  | 5,8  | 5,6  | 7,1  |
| Distrettuale e Tematica         | 21,3 | 21,4 | 45,8 | 34,9 |
| ns/nr                           | 14,9 | 21,6 | 0,4  | 2,7  |
| totale                          | 100  | 100  | 100  | 100  |

Fonte: Fedozzi (2007: 25).

In effetti, i risultati concreti con l'introduzione di questa modifica istituzionale non sono stati significativi come quelli sperati. Le percentuali delle associazioni coinvolte (*tabella 10*) dimostrano che l'inserimento delle assemblee tematiche non si è rilevato pienamente efficace nell'estendere la partecipazione ed includere altre forme associative non territorialmente definite (Silva 2007: 73). Fedozzi (2007: 24) sottolinea la 'colonizzazione' di queste sfere da parte delle aggregazioni di quartiere, (ab)usate come un ulteriore canale a cui partecipare al solo scopo di aumentare la

probabilità di far entrare in bilancio le proprie priorità locali. Questo sembra non aver permesso la diversificazione della partecipazione auspicata né un effettivo ampliamento del dibattito che ha continuato a privilegiare deliberazioni su questioni materiali (servizi e opere pubbliche) e stimolato una certa tipologia di associazioni e rivendicazioni (Silva 2007: 80). Resta tuttavia il dato che, a partire da questa spinta innovativa, il BP inizia a produrre i suoi maggiori risultati e ad assurgere a modello di interesse internazionale (Fedozzi 2001).

Si può obiettare che – date le irrisolte condizioni precarie della popolazione portoalegrese – la prevalenza di associazioni di quartiere e questa ‘colonizzazione’ sia semplicemente il riflesso della realtà sociale cittadina e della tipologia di bisogni – e di movimenti aggregativi – prevalenti. Questa critica non considera dunque l’aspetto numerico di quella che è la classe popolare – più numerosa e partecipativa – e quella media che, ridotta di dimensioni – non è in grado di supportare la competizione con la prima che – per necessità – è disposta a mobilitarsi anche in più di una sfera. Una situazione che il disegno istituzionale del BP non modifica, ma semplicemente permette che emerga e si esprima in tutte le sue contraddizioni, magari amplificandola.

Questa innovazione fa sorgere numerose considerazioni. Da una prospettiva democratica essa appare molto significativa: l’inserimento delle assemblee tematiche, infatti, non sembra aumentare la quantità dei cittadini che partecipano, che è rimasta stabile, bensì sembra *allargare le opportunità di partecipazione* per ogni singolo cittadino e *le opportunità di espressione dei diversi interessi*. Detto in altri termini, se precedentemente ciascun cittadino poteva partecipare nella rispettiva e unica assemblea distrettuale, adesso può farlo in una molteplicità di aree che non sono più necessariamente collegate alla propria residenza, bensì riguardano diversi temi di carattere generale. Ogni individuo può partecipare in più di un’assemblea – potenzialmente in tutte le tematiche, oltre a quella del proprio distretto – e in questo modo può esprimere le proprie preferenze non una sola volta, ma tante volte quanti sono gli ambiti in cui partecipa e soprattutto tante quanti sono i temi in discussione. Il BP non limita la partecipazione politica – quindi l’esercizio del diritto di esprimere i propri interessi ed opinioni – ad una singola sfera (partecipazione in quanto

cittadino di una comunità territorialmente definita), ma la moltiplica attraverso una diversificazione dei canali.

La natura multipla e soprattutto tematica è il nodo che permette un coinvolgimento pienamente sociale e rende il BP fortemente innovativo: il processo di partecipazione, di aggregazione e di rappresentazione delle istanze non è più solamente territoriale e univoco ma anche tematico e dunque multiplo. I cittadini possono riunirsi per decidere sui bisogni del proprio quartiere e stabilirne le priorità, ma possono anche riunirsi attorno a specifiche questioni e stabilire le priorità all'interno di tali aree. In questo modo non vi è il bisogno di compiere una scelta tra diverse *issues* prioritarie e sacrificarne alcune, poiché per ogni tema di rilevanza pubblica è possibile esprimere la propria opinione e pesarla assieme alle altre. E' evidente dunque la ragione per cui questo facilita la partecipazione delle istanze sociali, il cui criterio organizzativo e di azione è proprio l'*interesse per uno specifico tema*.

Le assemblee tematiche possono permettere la partecipazione specifica di gruppi che si distinguono per la soddisfazione di bisogni cosiddetti *post-materialisti* che sono legati più alla dimensione identitaria ed intellettuale piuttosto che fisiologica (bisogni materialisti) della vita sociale (Inglehart 1997). Tali gruppi e associazioni sono quelli che oggi definiremo con l'espressione della società civile organizzata o comunità di scelta: associazioni tematiche che perseguono un interesse specifico e non connotate da una definizione geografica.

Attraverso la varietà delle arene decisionali a disposizione essi trovano una molteplicità di spazi privilegiati e adatti per incidere su specifiche questioni politiche senza dover necessariamente competere con altre *issues* all'interno di un unico spazio decisionale, come avviene nelle assemblee legislative territoriali tipiche della democrazia moderna. Altresì non devono fare riferimento ad altre organizzazioni più 'attrezzate' come i partiti politici, facendo lobbying oppure sostenendole. Viceversa, questo permette agli individui di poter scegliere l'area in cui partecipare e concentrarsi secondo i propri interessi specifici, siano essi afferenti al proprio quartiere oppure ad ambiti più generali. L'associazione alla sfera pubblica e la partecipazione della società civile sono dovuti anche per tale configurazione

istituzionale. *Nel BP, la partecipazione, oltre ad essere diretta, è soprattutto multipla.*

Diventa tuttavia più forte l'accusa principale al BP di non essere pienamente rappresentativo, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo (Navarro 2003). Sebbene il BP amplifichi gli spazi di partecipazione individuale e dei diversi interessi attraverso una settorializzazione del dibattito e delle sfere decisionali pubbliche, esso moltiplica in questo modo anche le condizioni discriminanti tra coloro che hanno l'opportunità di partecipare in più assemblee plenarie e dunque far valere il proprio voto in misura maggiore rispetto ad altri. Un cittadino può dunque contare più o meno di un altro, a seconda di quanto riesce a partecipare – e dunque votare – nelle diverse assemblee deliberative aperte. Il suo 'peso elettorale' si moltiplica in misura proporzionale. Dunque, da una parte vi è un aumento del coinvolgimento della cittadinanza e della rappresentazione degli interessi e dall'altra si ha una distorsione del principio di eguaglianza.

Si tratta di critiche reali, ma che tuttavia, non possono eliminare le potenzialità che tale meccanismo ha dimostrato e dimostra. Nel bene e nel male, l'impatto democratico dell'intero processo è enorme, soprattutto per quanto riguarda questo specifico aspetto istituzionale. Questa particolare duplice struttura tematica/geografica sembra essere il valore aggiunto e più originale dell'intero processo di BP, in quanto include in maniera originale nel processo decisionale forme associative e di rappresentanza tematiche e non territoriali come possono esserlo le associazioni di quartiere o i partiti politici, moltiplicando così le sorgenti di rappresentanza dei cittadini (Baierle 1998: 133). Ciò sarà un aspetto centrale della nostra analisi del BP in chiave democratica che, se ben compreso, studiato e magari reinterpretato, può aprire interessanti scenari teorici. L'innovatività di questa caratteristica si accentua quando si osserva il modo in cui influenza la struttura dell'organo decisionale per eccellenza, il COP.



(d) *La struttura federale sui generis centro decisionale*

La terza importante caratteristica del BP è il COP. Si tratta dell'organo decisionale ultimo che riunisce le molteplici assemblee deliberative e dal quale escono le decisioni finali e comuni, come la proposta di Legge di Bilancio. Si tratta di un elemento importante nella misura in cui permette di *ricomporre la frammentazione* e le inevitabili differenze e gli eventuali conflitti generati dal processo di decentralizzazione, riuscendo così a produrre decisioni condivise e al tempo stesso coerenti con i vincoli esistenti, primi fra tutte l'ammontare definito delle risorse in bilancio. In definitiva, attraverso il COP, il BP riesce ad essere un processo completo e capace di lavorare autonomamente. Tradotto secondo il linguaggio e il filo logico seguito in queste pagine e – come lo stesso Avritzer afferma – attraverso il COP il BP diventa uno strumento pienamente in mano ai movimenti sociali che permettere loro di organizzarsi e riuscire ad influire sulle scelte dell'amministrazione cittadina (Avritzer 2009: 125).

Per la sua composizione, il COP può essere associato ad un vero e proprio organo federale. Infatti, ogni assemblea plenaria – sia essa territoriale che tematica e a prescindere dal grado di partecipazione e rappresentanza – è egualmente rappresentata da due consiglieri. In questo modo ognuna d'esse ha pari dignità nella formulazione delle decisioni che verranno prese (escludendo il peso dei criteri oggettivi) e che riguardano tutte le comunità nel loro insieme che hanno partecipato. Ogni assemblea plenaria è considerata allo stesso modo in cui uno stato è rappresentato in una tradizionale camera federale, cioè in maniera uguale a prescindere dalla sua dimensione, poiché ogni stato rappresenta una *comunità* distinta che viene considerata come un soggetto in sé. Da questo punto di vista, il BP appare un sistema di governo di *una comunità fatta di tante comunità*.

Tuttavia, il COP è una camera federale piuttosto atipica nella misura in cui, oltre ad includere le assemblee plenarie che esprimono singoli distretti e rappresentano tutta la città nel suo insieme, esso include anche la rappresentanza delle assemblee tematiche le quali, come affermato precedentemente, sono il luogo attraverso cui i cittadini possono moltiplicare la propria partecipazione al di là di quella a livello meramente distrettuale.

La federazione pertanto non si basa soltanto sui criteri tipici di territorialità, all'interno dei quali ciascun cittadino è rappresentato come membro di una specifica e inevitabilmente unica comunità territoriale (in questo caso il proprio distretto di appartenenza), bensì su parametri che possono essere di *identità* o di *interesse* e che in questo caso corrispondono alle 7 assemblee tematiche alle quali ciascun cittadino è libero di partecipare, votare ed eleggere il proprio delegato e consigliere. Così il COP non rappresenta tanto un insieme di comunità di cittadini che assieme compongono la città di Porto Alegre, ma anche le diverse *dimensioni comunitarie* dei cittadini di Porto Alegre che sono individuate nelle aree tematiche pubbliche ed espresse nelle modalità (associative) attraverso cui vi partecipano, cioè come appartenenti di quella o quell'altra associazione o gruppo sociale.

Ricorrendosi al discorso avviato nel precedente paragrafo, attraverso il BP un cittadino può partecipare – ed essere rappresentato – non solo come residente di un quartiere, ma anche come esponente di un sindacato, come appartenente ad una comunità religiosa, ad un gruppo sportivo oppure come madre e quindi portatrice di specifiche istanze nelle diverse assemblee tematiche. Così, ad esempio, se nell'assemblea del proprio distretto una cittadina parteciperà per la realizzazione dell'impianto fognario nel proprio quartiere, nell'assemblea tematica sulla 'cultura ed educazione' (tema), la stessa cittadina potrà partecipare assieme ad altre madri (gruppo sociale) per potenziare i servizi scolastici di prima infanzia (interesse).

Il principio chiave aggregativo non è più solamente territoriale ma anche per interesse. Oltre alla vicinanza spaziale, ciò che conta a livello istituzionale è la condivisione di uno specifico *argomento* (ambiente, attività culturali o sportive, salute dei cittadini), di un *ruolo sociale* (madre, medico, studente) o di un'*etnia* (afroamericani, indigeni). In altri termini, si può partecipare in quanto membro di *molteplici comunità*, in quanto titolare di *appartenenze multiple* e non soltanto in quanto membro di una comunità definita dai soli confini istituzionali di una città. Le assemblee tematiche alle quali si decide di partecipare, permettono di esprimere un altro tipo di appartenenza (o 'residenza') non più definibile soltanto secondo i criteri geografici. Il carattere deliberativo di ciascuna assemblea e l'equiparazione di tutte le assemblee in seno al COP rendono queste dimensioni identitarie egualmente rilevanti nella sfera politica.

Il carattere federale del COP permette, infatti, che le molteplici dimensioni identitarie che costituiscono qualsiasi cittadino possano avere voce e dei rispettivi rappresentanti nel processo decisionale finale. Concretamente, ogni cittadino può essere rappresentato da più consiglieri che avrà votato in ciascuna delle assemblee a cui avrà partecipato. Ciascun consigliere è scelto per l'attinenza a determinate *issues* emerse e discusse nella specifica arena deliberativa e rappresenterà il cittadino per quegli aspetti specifici, cioè per una delle molteplici 'dimensioni comunitarie' o appartenenze che avrà espresso in tali incontri. Tradotto in altri termini, attraverso il COP la società civile trova un modo per poter essere autonoma e al tempo stesso organizzarsi in maniera democratica.

E' qui è la radicalità del BP: la stessa volontà di garantire l'accesso istituzionale alle multiple e diversificate identità sociali ('che non riducono l'individuo a esponente di una sola classe sociale' – Fedozzi 2000: 55) aveva spinto l'AP a rendere individuale la partecipazione e l'espressione della rappresentanza sociale, piuttosto che concederla in monopolio alle associazioni già esistenti rappresentate dall'UAMPA. Tuttavia, senza questo innesto, il BP sarebbe forse rimasto un esperimento come tanti di decentramento decisionale, le cui dinamiche e i cui probabili effetti sono oramai noti nella letteratura politica o potrebbero essere comunque prevedibili per assimilazione. Inoltre, senza la presenza del COP, il BP sarebbe stato invece un sistema come tanti di coinvolgimento dell'associazionismo a carattere consultivo, ma senza un procedimento autonomo e internamente democratico di inclusione e decisione.

Invece, l'ingresso di questa nuova forma di partecipazione e rappresentanza all'interno di un quadro 'formale' decisionale – non solo come supporto consultivo ai soggetti decisionali ufficiali – ha ridisegnato i processi e – probabilmente – i risultati in termini di risposte effettive ai bisogni sociali. Ma soprattutto *apre un nuovo capitolo nella riflessione sulla forma di democrazia e di rappresentanza politica*. Con il BP, si è giunti a concepire un sistema decisionale basato su *una forma di partecipazione e rappresentanza multipla dei cittadini*, in cui gli attori protagonisti sono gli stessi che nella concezione moderna di democrazia – basata sulla territorialità – premono in maniera autonoma e fuori da procedimenti democratici verso le istituzioni politiche. Questo può spiegare anche la capacità del COP –

costituito da leader di movimenti e comitati – di decidere e al tempo stesso organizzare la pressione nei confronti delle istituzioni politiche (Avritzer 2009: 125), essendo al tempo stesso propositivo. Una coincidenza, questa, che pone *interessanti risvolti anche sul rapporto tra stato e società*.

Considerata dunque questa forte dimensione sociale, gli aspetti dell'autonomia e del carattere deliberativo assumono un'importanza ancora maggiore. Se si uniscono la dimensione sociale, il carattere sistemico e democratico e l'autonomia processuale, si nota come il BP sia un processo decisionale che permette alla società civile di giungere a decisioni univoche e condivise all'interno di un chiaro sistema di regole democratiche in maniera indipendente dal governo.

## Considerazioni conclusive

La transizione del Brasile dalla dittatura alla democrazia ha avuto delle caratteristiche e dei risvolti originali e fortemente innovativi. La nascita di una società civile prima inesistente ha assunto dei tratti altrettanto nuovi nel panorama degli studi condotti fino ad oggi. La modalità di azione e l'identità acquisita e manifestata ha portato, infatti, ad un processo di lotta e di costruzione di uno stato e una democrazia che presenta oggi nuove istituzioni che ne sono il frutto diretto. Si tratta delle cosiddette istituzioni partecipative, entità o processi istituzionali in cui gli attori sociali giocano un ruolo centrale nella rappresentazione degli interessi generali della popolazione. Il frutto più elevato di questa nuova visione dei diritti di cittadinanza è sicuramente il Bilancio Partecipativo.

Il BP è un'*invenzione democratica* (Fedozzi 2000: 171) nata dall'interazione costante tra attori statali e attori sociali in entrambi i quali spiccava questa nuova identità e la propensione verso una nuova politica aperta alla cittadinanza. Il PT e il suo governo nascono sulla spinta e la confluenza delle forze che prima delle elezioni libere avevano ingaggiato una forma di lotta tipicamente sociale. Assunta la responsabilità di governo si trattava ora di reinterpretarsi e interagire con la propria base e le forme organizzative rimaste nel frattempo ad agire nella sfera sociale e portare avanti le proprie istanze. L'interazione tra la rinnovata società civile ed una

nuova società politica nata da questo rinnovamento e chiamata ad agire ora nel rispetto di meccanismi non più sociali ma politiche, ha portato ad un mutamento delle stesse pratiche istituzionali e democratiche che si modellavano con questa nuova mentalità. *Il BP nasce con l'intento di esprimere in una forma più razionale la pretesa di partecipazione alla vita politica del mondo associativo.* Lo scambio tra la sfera pubblica e la sfera politica ha generato un processo istituzionale partecipativo dai tratti innovativi e, per molti aspetti, rivoluzionario nei risultati e nelle forme. Rispetto alle altre pratiche partecipative sviluppate, il BP è molto differente e presenta degli aspetti molto più avanzati.

Dall'analisi appena condotta emerge quadro molto interessante per l'impatto che ha nei confronti delle tradizionali pratiche democratiche. Il BP è un processo messo in piedi dal governo e basato sul coinvolgimento individuale dei cittadini nelle scelte di bilancio attraverso un sistema aperto e decentralizzato di assemblee in cui chiunque è libero di partecipare e organizzarsi per portare avanti i propri interessi e competere per il soddisfacimento dei propri bisogni. E' un processo autonomo nel senso che si autoregola e alla formazione delle decisioni non concorre formalmente il governo o altri attori esterni. E' un processo deliberativo nel senso che la partecipazione è strutturata sul dibattito e sullo scambio argomentativo prima dell'atto del voto. Il governo, dunque lo stato, si propone come facilitatore e prende in carico le istanze emerse per attuarle secondo i propri poteri costituzionali. Questo 'metodo di governo' ha permesso un cambiamento effettivo e radicale nello sviluppo economico e sociale di Porto Alegre, riconosciuto a livello internazionale, e ha mobilitato gli studiosi da tutto il mondo per comprenderne in pieno gli effetti e il suo funzionamento.

Lasciando per un attimo da parte gli aspetti più sociologici e statistici – l'impatto sulla società e i risultati concreti ottenuti – l'analisi approfondita della dimensione più istituzionale del BP ha dimostrato come sia un fattore fondamentale alla base di tali risultati: il BP e i suoi effetti non sono associabili ad una semplice partecipazione diretta della popolazione, ma è la sua stessa forma, la sua dimensione 'strutturale', ad essere congeniale ad un coinvolgimento pieno della società civile nelle sue forme naturali di aggregazione e deliberazione. Pertanto, esso gode dei frutti di una dinamica simile a quella descritta dal concetto di sfera pubblica. Seppur nella

condizione di dipendenza dalla volontà del governo, per tale carattere sociale esso è generalmente riconosciuto come autonomo dal potere politico, se non in pratica per lo meno negli auspici.

In definitiva, ciò che emerge è un modello istituzionale piuttosto completo e coerente (Avritzer 2002), caratterizzato da particolari processi deliberativi e democratici e partecipato da specifici attori che ne forniscono tale sostanza. Nello specifico, esso si compone di una *molteplicità di arene decisionali* suddivise per *aree territoriali* e *aree tematiche*. Questa conformazione particolare permette una partecipazione multipla ai cittadini e più specificamente una *partecipazione secondo molteplici forme di appartenenza sociale*. Inoltre garantisce alle cosiddette organizzazioni della società civile di potersi proporre come rappresentanti dei cittadini che le costituiscono e attraverso esse partecipano al BP. Le *rappresentanze* così *si moltiplicano*, avvicinandosi maggiormente al carattere multiplo dell'identità degli individui e sono esse che decidono il proprio ambito di interesse. Il COP permette di chiudere il cerchio, rendendo un sistema decentralizzato e dunque frammentato capace di raggiungere decisioni condivise. Il BP ha quindi garantito dei risultati eccezionali in termini di sviluppo economico e sociale della città: una reale redistribuzione delle risorse pubbliche a favore delle categorie di esclusi e accrescendo il capitale sociale in città. Da questo punto di vista ha permesso alla democrazia portoalegrense di conquistare un grado di legittimità derivante soprattutto dai risultati (legittimità dell'output) piuttosto che da una fiducia a priori sugli attori legittimati. In altri termini, la democrazia formale, basata sulle elezioni rappresentative, è stata soccorsa da una democrazia sostanziale in cui altri attori e altre pratiche ne hanno garantito risultati positivi. Tuttavia, questa stessa dimensione sistemica – la partecipazione unita all'autonomia e alla capacità decisionale – porta il BP ad avere una particolare relazione con le istituzioni politiche rappresentative.

Questo introduce un aspetto importante e cioè la presenza di limiti rilevanti e molteplici difficoltà che rischiano di minare il BP alla sua base. Questi derivano principalmente dai suoi fattori più elogiati: primo, il carattere di democrazia diretta riduce la partecipazione della popolazione e genera inevitabilmente dei problemi di rappresentatività del processo e la legittimità deliberativa; secondo, l'autonomia decisionale auspicata si scontra con la dipendenza dal potere politico. Secondo alcuni

dati, i criteri di partecipazione, seppur allargati dal carattere multiplo delle arene deliberative, limitano il grado di partecipazione della popolazione alla sfera più attiva socialmente e politicamente, impedendo un coinvolgimento della rimanente sfera sociale. Ciò non ha impedito che i risultati fossero positivi e generalmente riconosciuti come tali. Tuttavia, nel lungo (ma anche attuale) periodo c'è il rischio che questa nuova separazione sociale generi nuove élite, ma soprattutto che – a causa dell'interrelazione con le élite politiche – possano svilupparsi quei fenomeni già intercettati (Baierle 2003; Navarro 2003; Nylen 2007) di clientelismo partitico. Inoltre, la stessa dipendenza dal potere politico pone il BP in una situazione di instabilità e precarietà, a rischio di non essere più sostenuto o, come già detto, manipolato. Tutto si gioca su degli equilibri tra volontà politica e capacità sociale (Avritzer 2009), che sono tuttavia piuttosto precari.

Il carattere informale è necessario per preservare la natura sociale e la partecipazione diretta è un principio considerato imprescindibile. Tuttavia, entrambi sono alla base della dipendenza del BP dall'esecutivo in quanto detentore del potere politico formale e legittimo. L'autonomia e la capacità decisionale devono quindi fare i conti con questa relazione di inevitabile dipendenza. Molti dei limiti e dei problemi alla base del BP sono proprio legati a questo doppio filo con le istituzioni politiche all'interno delle quali esso opera ed esiste. Gret e Sintomer (2005) parlano a proposito di una sorta di 'quarto potere', ma non è chiaro il grado di complementarità con gli altri tre, soprattutto – come vedremo nel prossimo paragrafo – con quello legislativo e più in generale con quello politico. I pregi e questi problemi chiamano in causa il rapporto tra istituzioni democratiche e BP.

## Capitolo IV.

### *Bilancio Partecipativo e Democrazia Rappresentativa: strumento o sistema politico?*

#### Introduzione

Il BP è diventato una pratica di governo locale famosa in tutto il mondo per la sua capacità di ‘democratizzare la democrazia’ (Santos 2007), aumentando da un lato la trasparenza amministrativa, riducendo i fenomeni di corruzione grazie ad una maggiore *accountability* del governo, e dall’altro la capacità di realizzare una concreta redistribuzione delle risorse pubbliche e uno sviluppo diffuso, sia economico che sociale. Gli ambiti di indagine sono molteplici e spaziano dalla sociologia politica (Abers 2000; Baiocchi 2005) ad un’analisi più propriamente economica (Marquetti 2002); dall’*empowerment* della società civile sino allo sviluppo economico e redistributivo della città. Sono molto meno, tuttavia, le ricerche che osservano i rapporti tra il BP e le istituzioni politiche (si veda Dias 2002), nonostante molti di questi risultati dipendano da tale interazione. Per questo motivo si è scelto di concentrarsi sugli aspetti più istituzionali del BP e tentare di osservarne le caratteristiche e le implicazioni sull’assetto democratico complessivo.

Secondo la letteratura, il BP rappresenta un esempio rilevante di democrazia partecipativa. Per Avritzer (2009) esso è addirittura il disegno istituzionale più



partecipativo tra quelli sviluppati in Brasile. La ragione è individuata nella composizione esclusivamente sociale della partecipazione e della rappresentanza, nel processo *bottom-up*, autonomo dallo stato, e nel suo carattere informale. Grazie proprio a queste dinamiche e caratteristiche, il BP può agire ed essere considerato come una vera e propria sfera pubblica e associato pertanto anche ai modelli di democrazia deliberativa (Avritzer 2009: 133).

La riflessione dominante sul BP si concentra principalmente sulla partecipazione attiva dei cittadini, cioè sul carattere di democrazia diretta, evidenziandone gli effetti positivi sulla società (in termini di *empowerment*, spirito civico e *know-how*) e sulle istituzioni democratiche (in termini di trasparenza, *accountability* e legittimità). Dal punto di vista istituzionale, le ragioni principali dell'apertura della macchina statale (Wainwright 2007) sarebbero, quindi, quelle di garantire un miglior funzionamento della democrazia rappresentativa tradizionale. Il BP si inserisce nel filone 'classico' della democrazia, da Rousseau fino a Pateman (1970), ma ne riformula la visione, passando dalla democratizzazione della società attraverso la partecipazione nelle principali istituzioni sociali (luoghi di lavoro, scuole) degli anni '70, a quella della sfera politica. Da questo punto di vista, esso rappresenterebbe un'evoluzione fondamentale dei rapporti tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa sancendone la complementarietà in una sorta di rapporto compensatorio dove la prima permette di ottenere risultati positivi (una legittimità dell'output) e la seconda garantisce la direzione democratica del processo (una legittimità dell'input). Inoltre, il BP è analizzato anche sotto la lente della dialettica tra stato e società, come un'ulteriore ridefinizione dei confini e dei rapporti tra le due sfere.

In realtà, come si cercherà di dimostrare, questa ricostruzione appare limitata e non scevra di contraddizioni. La complessità dei fatti sembra svelarne un'immagine piuttosto ideale e contingente. Come si è già sottolineato, molti limiti derivano paradossalmente proprio dalla partecipazione esclusivamente diretta del BP: oltre ai problemi legati al numero e alla rappresentanza del *demos* partecipante, le sue potenzialità sono inversamente proporzionali alla dimensione territoriale e numerica

della comunità, condannandolo così a rimanere una pratica prevalentemente locale<sup>31</sup>. Ancor più problematico è il fatto che, a causa di queste caratteristiche, l'intero processo rimane inevitabilmente dipendente dal potere politico con i problemi che ciò comporta in termini di effettiva capacità autonoma deliberativa, se non addirittura di istituzione o sopravvivenza.

La volontà di rendere deliberativo tale processo si scontra, dunque, con la natura non rappresentativa e rimane subordinata alla responsabilità del governo in carica e alla sua volontà politica di far proprie le decisioni prodotte. Certamente, in questo modo la legittimità delle istituzioni tradizionali farebbe da garanzia ai limiti democratici del BP, permettendo altresì che esso rimanga parte della sfera informale sociale, da cui trae la propria forza, autonomia, e la capacità di produrre risultati. In realtà, sarebbe inappropriato parlare di processo deliberativo, quanto piuttosto di *strumento consultivo* al pari di tanti altri, anche se probabilmente più efficace. Nonostante tutto, la percezione comune attorno al BP – e la pratica che lo ha confermato – è quella di un processo realmente decisionale e addirittura più democratico e rappresentativo delle istituzioni e degli stessi attori politici.

Inoltre, la coesistenza tra BP e le istituzioni rappresentative tradizionali è, in realtà, molto meno pacifica di quanto si teorizzi o, per lo meno, non così stabile ed armonica come è stata descritta o quanto la permanenza in carica del PT al governo abbia fatto pensare per molto tempo. Ciò è dimostrato anche dal carattere 'eccezionale' di Porto Alegre rispetto agli altri tentativi sviluppati altrove (Wampler 2007; Sintomer et al. 2008). Il BP esercita una forte pressione proprio nei confronti degli organi elettivi con funzione sia di governo che legislativa, poiché ha anch'essa una sua dimensione rappresentativa ed una sua funzione decisionale. Leader comunitari acquistano una legittimità a partecipare al processo decisionale pubblico che diventa ancora più rilevante se si considera l'autonomia di cui essi godono ma soprattutto le aspettative indotte dalla volontà politica del governo in essi e in tutti i partecipanti del BP. Questi rappresentanti e questo processo partecipativo producono una consapevolezza tale nei cittadini al punto da porsi in competizione – piuttosto

---

<sup>31</sup> Pochi studi si sono concentrati sull'unico reale tentativo di estendere il BP fino al livello statale, nello stato del Rio Grande do Sul, ma comunque sono emersi molti problemi (si veda Faria 2005, Goldfrank/Schneider 2003).

che in collaborazione – con le forze rappresentative legittime che, a loro volta, vedono espropriarsi alcune loro importanti prerogative (Dias 2002).

Su un piano empirico il conflitto si è manifestato pienamente nei confronti del legislativo, anche in quanto in opposizione alla maggioranza di governo. In realtà, il BP incide anche sull'attività politica del governo e si pone in potenziale conflitto con esso. Sembra certo che il BP chiami in causa il ruolo proprio della rappresentanza politica in generale, con particolare riferimento al loro stesso mandato che si espleta anche e soprattutto attraverso le decisioni sul bilancio pubblico. La sovranità decisionale è – volontariamente o involontariamente – ridotta in entrambi i casi e rimane tutt'ora incerto se essa sia semplicemente diminuita o se piuttosto venga messa in discussione da un'altra fonte decisionale più efficiente e, nonostante tutto, per molti aspetti anche (più) democratica.

Rimane incerto, così, fino a che punto ci si possa aspettare che permanga l'equilibrio tra una *empowered* società civile ed una *committed* classe politica. Il potenziale democratico e la problematicità della partecipazione diretta mettono in discussione tutto l'impianto teorico su cui si regge l'interpretazione del BP in cui la seconda ha un ruolo centrale ed il primo ne risulta inevitabilmente limitato. Questi aspetti, insieme all'alto contenuto innovativo del processo, chiamano forse ad un nuovo approccio e magari richiedono una nuova luce sotto cui osservare ed interpretare l'esperienza della società civile portoalegrense e brasiliana e del suo prodotto, il BP. Tra gli aspetti più importanti vi sono il carattere associativo e fortemente rappresentativo, che permette alla società civile nelle sue forme organizzate di essere attrice protagonista. Ma soprattutto la *capacità deliberativa* e di *autoregolamentazione* dell'intero processo.

La storia del BP è ricca di successi parziali e si fonda piuttosto sulle aspettative generate dall'esistenza di casi di eccellenza come quello di Porto Alegre od altri casi specifici<sup>32</sup>. Soprattutto a Porto Alegre è stato possibile misurare realmente un'eccezionale sintonia tra società civile e la società politica, confermata sul piano elettorale, ma che è pur sempre un caso isolato e quasi ideal-tipico (Avritzer 2009). I numerosi esperimenti nel mondo dimostrano la difficoltà nel replicarne l'evoluzione

---

<sup>32</sup> Solo per citare un esempio, si pensi al caso di Belo Horizonte, dove il BP è attuato da 16 anni (si veda Nylen 2002; Avritzer 2002b; Wampler 2007).

e gli effetti, la medesima continuità che ha decretato il successo di Porto Alegre (Sintomer *et al.* 2008). Tuttavia anche nella città riograndense sono iniziati ad apparire segni di cedimento che hanno iniziato a manifestarsi anche negli ultimi anni di governo *petista* (Navarro 2005) e che sembrano aumentare in seguito della vittoria dell'attuale nuova coalizione (Goldfrank 2007). Il carattere generalmente precario di questa pratica rende attuale e urgente la risposta a tali quesiti. Il tempo sta favorendo una riflessione più matura e distaccata, riportando alla luce critiche e temi fino ad ora scarsamente considerati e rinnovando la riflessione sulla necessità di riformulare il pensiero dominante sul BP (Navarro 2003).

#### Par.IV.1 Bilancio Partecipativo e Democrazia Partecipativa: la democrazia diretta a complemento di quella rappresentativa

##### *(a) Interazione dinamica tra società civile e società politica*

Il BP è una pratica di governance locale studiata nella letteratura sulla democrazia partecipativa (Fung e Wright 2003; Wainwright 2007, Chavez e Goldfrank 2004; Santos 2007; Shah 2007). Quest'ultima racchiude una molteplicità variegata di pratiche basate su forme di partecipazione diretta inserite all'interno delle tradizionali strutture istituzionali democratiche. Per i paesi in via di sviluppo, tali iniziative sono viste come funzionali al processo di democratizzazione perché in grado di ridurre la corruzione, gestire in maniera più efficiente le risorse scarse e soprattutto sviluppare un senso di fiducia nelle istituzioni pubbliche (World Bank 2004; 2008). Inoltre, i principi e le pratiche di democrazia partecipativa stanno prendendo piede anche nelle cosiddette 'vecchie democrazie' come soluzione alla crisi di governance e di legittimità che le istituzioni rappresentative stanno sperimentando (OECD 2001; 2009a; UK 2008). Il principio guida di queste iniziative è piuttosto quello di un governo *del* popolo *con* il popolo, per sottolineare il carattere consultivo e accessorio alle istituzioni rappresentative di tali pratiche.

All'interno di questo filone di indagine, anche gli studi sul BP di Porto Alegre si concentrano sulla partecipazione diretta e sugli effetti che essa genera sulla società e sui risultati di governo (Abers 2000; Baiocchi 2005): in questo senso si è celebrato il carattere militante della società coinvolta (Baiocchi 2005), lo sviluppo di una cittadinanza attiva e consapevole dei propri diritti (Dagnino 2003; Wampler 2007) oppure di un 'pubblico partecipativo' (*participatory publics*) in grado di reinterpretare – democratizzandola – la relazione tra stato e società (Avritzer 2002; 2002b: 39). L'interazione diretta con la cittadinanza sarebbe l'elemento centrale che permetterebbe alle istituzioni rappresentative di riuscire a comprendere meglio i bisogni sociali, essere più *accountable* e governare in maniera più efficace. Questo meccanismo partecipativo rappresenterebbe quindi un'evoluzione fondamentale dei rapporti tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa ed una valida risposta alle difficoltà note delle istituzioni pubbliche. La complementarietà dei due processi e l'integrazione del primo con il secondo è senza dubbio fuori discussione. Da questo punto di vista, la riflessione teorica più autorevole in tema è sicuramente quella di Avritzer. Nel suo primo importante lavoro del 2002, *Democracy and the Public Space in Latin America*, l'autore offre una lucida analisi e un'interpretazione avanzata e originale del ruolo delle istituzioni partecipative nella teoria democratica, soprattutto le implicazioni che hanno sulle istituzioni rappresentative e più in generale sulla teoria elitista attraverso cui queste ultime vengono oggi interpretate. Il BP è visto come un elemento rilevante e 'innovativo' per la teoria democratica poiché capace di riformulare il rapporto tra stato e società e l'ampia separazione tra loro come effetto della crescente complessità amministrativa (Weber 1930).

La modernità ha reso il mondo più complesso e richiede un livello elevato di specializzazione per comprenderlo ed governarlo (Zolo 1992). Questo, seguendo Weber, sarebbe all'origine dell'avvento della professionalizzazione e della burocrazia come classe sociale dotata della competenza necessaria per tale ruolo. Ciò è altresì alla base dell'allontanamento delle strutture statali dalla società. Da qui nasce la necessità e l'idea di una società politica e di un meccanismo competitivo a fondamento del modello elitista di democrazia: esso sarebbe l'unico rimedio per porre un argine democratico ad un inevitabile predominio delle burocrazie – inevitabile anche per la struttura degli stessi partiti politici – dando ai cittadini la

possibilità di scegliere o rimuovere per lo meno coloro che sono chiamati a governarli. La riflessione weberiana ha fatto da apripista alle più recenti teorie elitiste ed individualiste (Schumpeter 1942; Downs 1956; Dahl 1956; Sartori 1962).

Secondo Avritzer, il BP permetterebbe invece alla società civile, nelle sue articolazioni più attive, di porsi come *diaframma* tra la complessità statale e la cittadinanza in generale e di ricolmare così la frattura tra le due sfere generata, appunto, dalla complessità della macchina istituzionale: allargando le maglie dello stato in favore della partecipazione di una nuova classe sociale – il ‘pubblico partecipativo’, così come lo chiama l’autore – il BP renderebbe le istituzioni politiche più *accountable* e dunque più prossime ai reali interessi della collettività, pur preservando il ruolo di finale ad elite specializzate e la legittimazione attraverso il medesimo criterio elettorale. La conclusione appare scontata: il BP è chiaramente la tessera mancante ad un sistema istituzionale che altrimenti sarebbe troppo distante dalla società, meno soggetto al controllo pubblico, e dunque più facilmente ‘colonizzabile’ dagli interessi delle elite al governo, o per lo meno, ingovernabile. Il BP sarebbe il *trait d’union* tra la società politica e la società civile e, attraverso di essi, tra stato e società, nonché anche l’*ideal-tipo* di un *disegno istituzionale partecipativo*.

Avritzer riconosce nel BP gli stessi caratteri della sfera pubblica Habermasiana, ma anche qualcosa di più di ciò che il filosofo tedesco è arrivato a concludere. Per il politologo brasiliano, il BP è in grado di andare oltre la concezione informale della sfera pubblica prospettando l’ipotesi che essa possa svolgersi anche all’interno di contesti istituzionali.

Partendo da queste considerazioni, l’indagine di Avritzer prosegue e con la sua recente pubblicazione, *Participatory Institutions in Democratic Brazil* (2009), individua gli elementi propedeutici all’esistenza e ad un efficace funzionamento del BP e di ogni tipo di istituzione partecipativa. Studiando proprio l’origine e l’evoluzione del BP di Porto Alegre, considerato sempre *il modello più elevato di istituzione partecipativa*, l’autore nota come questo disegno istituzionale può essere realmente funzionante solo ‘in una situazione di profonda convergenza tra società politica e società civile’ (92). In altre parole, da un lato dev’esserci la *volontà politica* (e la *stabilità* del governo di dare potere alla cittadinanza e dall’altro una

*società civile forte* capace di organizzarsi dentro le forme istituzionali partecipative in maniera autonoma nei confronti dello stato. Dunque, l'esistenza, la natura e il grado di IP dipendono inevitabilmente dai valori di queste due variabili principali che costituiscono il contesto in cui queste istituzioni sono chiamate a svilupparsi (84). L'autore chiama la sua ricostruzione, *modello interattivo dinamico di istituzione partecipativa*:

questo modello è fondato sull'assunto che, sebbene vi siano delle condizioni che favoriscano la partecipazione, queste cambiano a seconda del ruolo che società civile e società politica vogliono giocare nel loro coinvolgimento. Il modello interattivo dinamico afferma anche che il successo delle istituzioni partecipative non è dovuto ad un disegno prestabilito, bensì che questo sia un risultato inatteso dell'interazione tra società civile e società politica che è capace di smantellare le vecchie regole e crearne di nuove. (Avritzer 2009: 83).

L'esistenza di questi due attori è riconosciuta fondamentale per il semplice fatto che l'uno compensa i limiti dell'altro. Così, se la società civile inserisce elementi positivi provenienti dal proprio codice, come quelli tipici della sfera pubblica, lo stato garantisce il carattere inclusivo e universale della partecipazione. In questo modo, Avritzer vuole distinguersi dal modello 'statico' proposto da Fung e Wright (2003) che invece ipotizzerebbe la possibilità di riprodurre fedelmente il disegno istituzionale del BP (riconosciuto anche da loro come il caso maggiormente partecipativo) in qualsiasi contesto.

Non è un caso, infatti, che il BP sia nato e prosperato a Porto Alegre – una città con una forte tradizione civile – e in un momento di grande entusiasmo da parte di un governo 'popolare' appena eletto e per la prima volta in carica. Il disegno istituzionale raggiunto è stato proprio il risultato dell'interazione dei due attori e del mescolamento delle rispettive proposte (Fedozzi 2000). Secondo Avritzer, dunque, *quello di Porto Alegre è il contesto socio politico affinché possa esistere ed operare un'istituzione partecipativa che sia al tempo stesso deliberativa, autonoma e pienamente sociale*.

L'assenza di almeno uno dei due elementi inficerebbe sulla completezza e sull'efficacia del modello e richiederebbe degli accorgimenti formali tali da compensare i deficit e gli eventuali squilibri (223). Tali accorgimenti sono da un lato la formalizzazione dell'istituzione partecipativa, per far fronte ad una debolezza della società civile, ma dall'altro anche una mitigazione della rappresentanza sociale e della sua autonomia deliberativa, condivisa con la rappresentanza politica. Questo è ciò che avviene ad esempio con i Consigli Gestori (si veda il *Par. II.1.c.*).

In conclusione, secondo Avrtizer le istituzioni partecipative si caratterizzano, in funzione della natura dei suoi attori, per un potere deliberativo, il carattere informale e la natura pienamente sociale del processo; *la presenza di una volontà politica e di una società civile forte sarebbe sufficiente a garantire l'equilibrio e dunque il funzionamento di un processo capace di raggiungere decisioni realmente democratiche*. Al diminuire di tali elementi, il potere deliberativo diventa direttamente proporzionale al grado di formalizzazione dell'istituzione e quest'ultimo altrettanto direttamente proporzionale con una condivisione della rappresentanza con gli attori statali.

Anche Nylen (2003) è ben fermo su questa prospettiva, quando, pur riconoscendo nelle dinamiche partecipative del BP l'esistenza e il rafforzamento di un certo particolarismo legato alle appartenenze politiche, conclude giudicando il BP comunque positivo in termini di maturazione politica e di controllo effettivo del governo in carica:

la partecipazione popolare 'partitica' potrebbe essere in contrasto con molti postulati alla base della democrazia partecipativa. Ma se questo serve ad aumentare la coscienza e la capacità critica dei cittadini nei confronti dell'amministrazione municipale ed incoraggiare altri a partecipare, potrebbe comunque contribuire allo sviluppo della democrazia rappresentativa e poliarchica (2003b: 108-109).

Similmente, Wampler (2007) individua nella cultura partecipativa e nella consapevolezza di tali diritti che si sviluppano tra la popolazione l'antidoto per



auspicare un'attuazione piena del BP che, altrimenti, rischierebbe anche di essere facilmente cooptato (2007: 280).

In conclusione, il BP è concepito unanimemente come una sfera pubblica che si pone in interazione con lo stato in modo da produrre assieme risultati decisionali efficaci e condivisi. Così Fedozzi parla di 'co-management' (2001), Gret e Sintomer 'joint governance initiative' (2005: 131), Santos di 'co-government' (Souza Santos 2005: 331) e così via.

*(b) Approccio moderno: una 'sfera pubblica non-statale'*

In conclusione, il BP è osservato attraverso teorie ed approcci moderni, soprattutto all'interno dei confini concettuali noti delle idee di stato e di società e della loro intrinseca differenza. Secondo tale visione, la società civile è dunque il reame della vita sociale organizzata attraverso rapporti informali, non economici ma volontari, aperti, pacifici, riflessivi e tra persone uguali, dove si discute di qualsiasi argomento che, articolandosi, può amplificarsi fino ad acquistare rilevanza collettiva ed emergere nella sfera pubblica (Habermas 1996: 367; Keane 1998: 6). Lo stato è invece la sfera delle relazioni politiche e formalizzate in un ordinamento pubblico, basata su rapporti di autorità e abitata dalla società politica.

Seppur separati, la compresenza e l'interazione tra stato e società civile è considerata oggi fondamentale per la democrazia. Entrambi rappresentano due sfere – o sub-sistemi – differenti (Habermas 1996) che interagiscono tra di loro in modo tale che: (a) la società civile controlli lo stato e lo renda democratico, (b) lo stato si preoccupi di organizzare la sfera sociale in modo da garantire i diritti di libertà (Keane 1998: 9). Da un lato, la società civile è considerata come indispensabile per preservare le istituzioni democratiche, influenzando, sensibilizzando e controllando l'attività dei rappresentanti politici (Young 2000: 189), fornendo capitale sociale e costruendo una cultura democratica (Tocqueville 1999 [1835]; Putnam 1993). Dall'altro, lo stato è un attore necessario per garantire l'ordine pubblico e la stabilità sociale (Diamond 1994: 6) e per proteggere, così, il carattere 'civile' della società dai particolarismi e dai conflitti tra identità e interessi che possono facilmente prevalere

all'interno dell'equilibrio precario del contesto libero, aperto e informale della sfera sociale (Warren 2001; Cohen e Rogers 1995). E' dunque certo che la società civile non possa procedere da sola, proprio per la naturale mancanza di vincoli procedurali che permettano di preservare questa sfera libera effettivamente responsabile e rappresentativa (Young 2000: 189), che sono invece caratteristica dello stato di cui essa necessita.

Come può sembrare già evidente, lo stesso ragionamento è compiuto anche nei confronti del BP: la linea condivisa tra tutte le analisi è quella della separazione e della tensione tra lo stato nelle sue forme liberal-democratiche e la società che, attraverso il BP, diventa semplicemente più incisiva nei confronti del potere politico. Questa logica era anche alla base del pensiero di Tarso Genro, *ex-Prefeito* di Porto Alegre e tra gli artefici del BP, che può sintetizzare bene il pensiero comune:

Credo che la conquista democratica principale della rivoluzione borghese [...] sia stata la separazione della struttura formale dello Stato dalla società, *una separazione fondamentale per l'affermazione delle grandi democrazie moderne*. Oggi bisogna rafforzare questa separazione, dando un nome chiaro e trasparente a ciò che è lo stato e ciò che è la società. E per conferire un'identità pubblica alla società, essa deve strutturarsi e organizzarsi *in modo da poter dialogare* con lo stato, proporsi in quanto società civile e creare una *sfera pubblica non statale*, dove lo stato e la società incanalino i propri conflitti esprimano le proprie opinioni e, a partire da lì, producano decisioni che *combinino la legittimità della rappresentanza politica tradizionale con la partecipazione diretta e volontaria della cittadinanza*. (Genro 1997: 18, corsivo aggiunto).

Tuttavia, vi sono molti aspetti che mettono in discussione la linearità di queste affermazioni, nella pratica e in teoria. Dai limiti già evidenziati e dai problemi che andremo ad approfondire, sembra che le affermazioni positive nei confronti del BP siano enfatizzate, soprattutto per le caratteristiche e i rapporti con le istituzioni politiche. Come afferma Navarro (2003), sembra esserci una sorta di mitizzazione del BP, la costruzione di una realtà che non è uguale o così semplice come la si

descrive. In realtà, la presenza e il funzionamento del BP fanno sorgere molte contraddizioni che non sembrano irrilevanti o facilmente risolvibili. Ad esempio, laddove il pensiero si concentrava sul grado e sui limiti di rappresentanza della popolazione coinvolta (donne, comunità indigene, poveri e i poco istruiti), adesso si comincia a riflettere in misura maggiore anche sull'effettiva influenza e sulla cooptazione della società da parte della politica attraverso il BP e sulla sovra rappresentazione dei sostenitori del governo piuttosto che un indistinto 'pubblico partecipativo'. Inoltre, la recente duplice sconfitta elettorale e i problemi che stanno sorgendo con la nuova amministrazione (si veda il *Par. II.2.c*), ripropongono il dibattito sull'istituzionalizzazione del BP e mettono in discussione la tenuta dell'equilibrio proposto da Avrtizer, a tutto svantaggio del BP.

Tornando al ragionamento dell'autore, questo è chiaro: considerato che il BP è normativamente il processo più 'partecipativo' e che inoltre dimostra di funzionare; è dunque sufficiente analizzare le caratteristiche e le cause da cui trarre le indicazioni necessarie per poter essere riprodotto, ma altresì prevedere successi o fallimenti. L'autore si limita così ad un'analisi descrittiva, ad una semplice fotografia della realtà storicamente circoscritta. Tuttavia, non dice nulla sulle condizioni necessarie per giungere a questa configurazione, ma soprattutto non spiega se la compresenza e l'equilibrio di entrambi i fattori possano considerarsi e mantenersi stabili nel tempo, né come debbano essere garantiti. In definitiva, non considera l'esistenza di altre ipotetiche variabili – tra le quali il tempo – che possano alterare la formula.

Il quesito rimane senza risposta anche nelle altre analisi o per lo meno non viene preso seriamente in considerazione, essendo sufficienti i risultati positivi riscontrati. Non si entra nel merito né di una possibile temporaneità di quei risultati – e dunque la possibile interruzione e le ragioni – né dunque degli effetti che eventualmente tali limiti possono avere nel lungo periodo. Tutte le teorie si basano sulla distinzione moderna tra stato e società, ma al tempo stesso ne esaltano la nuova relazione instaurata attraverso la creazione di una sfera pubblica non statale (Genro e Souza 1997). Questa sfera pubblica 'istituzionalizzata' dipende certamente dal grado di maturità sociale, ma anche e soprattutto dalle risorse messe a disposizione dallo stesso stato e dalla libertà da parte di quest'ultimo di utilizzarle nei modi che la sua maturità ed il contesto in quel momento gli permette.

Fino a che punto una società politica può essere disposta a garantire autonomia deliberativa al BP a costo di sacrificare le proprie prerogative politiche? E fino a che punto la società civile può essere così forte da essere realmente autonoma ma anche costringere la società politica a cedere il suo potere decisionale? Inoltre, fino a che livello di autonomia e di potere autorganizzativo può giungere la società civile? E cosa comporterebbe all'assetto politico-istituzionale tradizionale e agli attori politici? Un'analisi degli eventi concreti accaduti a Porto Alegre può aiutare a comprendere meglio le dinamiche e rispondere a tali quesiti.

#### Par.IV.2 Interazione tra istituzioni rappresentative e processo partecipativo

Nel descrivere le caratteristiche principali del BP, si è visto come tra queste vi sia la capacità di includere la società civile nel processo decisionale e di riprodurre le caratteristiche più democratiche della sfera pubblica. Si sono viste anche le condizioni strutturali che rendono tutto questo possibile, cioè il carattere multiplo, aperto e soprattutto tematico delle arene deliberative. Inoltre, la natura partecipativa, la capacità autoriproduttiva e decisionale, rende il BP un processo con forti tratti politici e democratici. Esso è considerato e funziona come uno strumento a supporto dell'attività legittima di governo e si fonda su un processo di partecipazione diretta. Da un punto di vista democratico, tale processo non ha gli elementi necessari per poter reclamare un'autonomia politica, cioè la rappresentanza universale che invece legittima le istituzioni attuali. Tuttavia, oltre all'importante partecipazione diretta, il BP ha comunque anch'esso tratti di democrazia rappresentativa, laddove il lavoro più corposo durante tutto il processo è svolto dai rappresentanti eletti nelle assemblee plenarie. Sebbene scarsamente considerato, questo elemento è il più significativo sia praticamente che dal punto di vista teorico.

Nelle democrazie moderne, i rappresentanti politici sono scelti ed autorizzati a governare dai cittadini attraverso delle elezioni universali (Pitkin 1972). Il voto è la scelta individuale e personale nei confronti di un candidato, un partito o una coalizione di partiti che si considera essere i più vicini alla propria identità e dunque

agli interessi che dovrebbero essere tutelati ed attuati nella comunità e nel territorio in cui si vive e si vota. L'esito del processo elettorale è la costituzione di un organismo rappresentativo, il parlamento o il consiglio, che esprime su un piano istituzionale i cittadini-elettori in maniera più o meno proporzionale (a seconda del sistema elettorale adottato) e detiene il monopolio legislativo sovrano. Il ruolo dei singoli parlamentari o consiglieri è quello di 'rappresentare' gli interessi della cittadinanza in sede istituzionale attraverso proposte, discussioni e decisioni concrete tradotte in legge. In genere queste singolarità sono concentrate in un'unica strategia rappresentata dal programma elettorale del partito o della coalizione di partiti di cui essi fanno parte e che – quando è maggioranza in un sistema parlamentare – generalmente si traduce anche nel governo che lo metterà in pratica.

Nei sistemi presidenziali il voto è duplice e lo stesso criterio guida anche l'elezione del presidente che è capo del potere esecutivo. In questa ipotesi, sia l'esecutivo che il legislativo sono poteri direttamente eletti dalla popolazione e condividono la medesima fonte di legittimità democratica. Diversamente dal modello parlamentare, dove l'esecutivo è votato dalla maggioranza dei rappresentanti eletti in Parlamento e ne è direttamente responsabile, qui i due poteri sono separati, in perfetta linea con il pensiero montesquieuiano. A seconda di come si è espresso l'elettorato, l'esecutivo può anche avere un colore politico diverso da quello del legislativo. Il Brasile, come è noto, è un sistema presidenziale, sia a livello federale che al livello più basso, municipale. Porto Alegre, come tutte le municipalità brasiliane, ha il proprio Sindaco (*Prefeito*) eletto direttamente, così come i membri (*Vereadores*) del Consiglio (*Câmara de Vereadores*).

Le due forme di governo hanno differenti meccanismi di *checks and balances*. Tuttavia, nonostante le differenze che distinguono questi e gli altri modelli di democrazia moderna, tutti condividono la fonte di legittimazione, cioè il *processo elettorale* attraverso cui il popolo sovrano su un territorio indica con il proprio voto individuale la preferenza tra i candidati (individuo o partito). L'elezione periodica dei propri rappresentanti è lo strumento di partecipazione principale (sebbene non sia l'unico) che un cittadino ha oggi per esercitare la propria sovranità a livello politico, l'elemento alla base della democrazia moderna (Przerworski *et al.* 1999). Questo meccanismo è alla base di ogni sistema democratico oggi esistente, a qualsiasi livello

territoriale di governo così come indicativamente in ogni tipologia di aggregazione sociale. Le elezioni territoriali ed individuali caratterizzano il modello di democrazia liberale (LD) ed sono il minimo comune multiplo di ogni sua variante (Held 2006).

Considerato all'interno di questo *framework* concettuale, il BP sembra aver creato una frattura nell'equilibrio del sistema, cioè nei rapporti tra i poteri previsti nel disegno istituzionale LD. La scelta del FP di creare un processo partecipativo che permettesse ai cittadini di decidere direttamente come spendere le risorse pubbliche ha introdotto nei meccanismi istituzionali un ulteriore ingranaggio che, nonostante l'informalità, ne ha alterato il normale funzionamento, confondendo i ruoli tra organo esecutivo, organo legislativo e società civile. Nella sostanza, la società civile passa dall'essere un attore totalmente esterno alle istituzioni statali ed in relazione dialettica con esse attraverso pratiche informali e molteplici (lobbying, pressione, formazione dell'opinione pubblica, consultazione), all'essere di fatto *parte integrante del processo decisionale pubblico*, in una forma altamente strutturata. Una sorta di quarto potere, secondo la definizione di Gret e Sintomer (2005: 130), seppur formalmente sotto le ali dell'esecutivo. Il disegno 'istituzionale' del BP – favorito dallo stato (Abers 2000) – ha facilitato la società ad autorganizzarsi in maniera democratica e l'ha inserita, di fatto, negli equilibri istituzionali esistenti.

Sebbene alla base della nascita del BP vi fosse una seria spinta ideale (o ideologica), il BP ha avuto un altro effetto concreto (più o meno voluto): quello di permettere al governo di superare la posizione minoritaria in consiglio e – attraverso il dialogo instaurato con la popolazione e la pressione di quest'ultima – far approvare molte proposte di legge, prime fra tutte – ovviamente – quelle annuali di bilancio. Il largo coinvolgimento della popolazione ha di fatto bloccato l'iniziativa della *Câmara* che si è trovata disorientato di fronte alla presenza di un ulteriore, inaspettato, ma soprattutto diverso, attore con cui interagire.

La dialettica del legislativo con l'esecutivo rientra nelle normali relazioni tra due poteri ed è confinata prevalentemente dentro dei margini istituzionali; l'impatto politico è ridotto e dipende dalla capacità sia loro che degli attori esterni (media e società civile *in primis*) di mobilitare l'opinione pubblica. L'azione del governo, condotta dietro il paravento del BP o in rappresentanza d'esso, ha improvvisamente ridotto la capacità di opposizione del legislativo, poiché in questa circostanza andare

contro il governo avrebbe significato andare contro il BP, cioè contro una parte significativa di popolazione attiva – tra cui anche i propri elettori – ed un’opinione pubblica favorevole e al tempo stesso ben scettica nei confronti della classe politica. Altri meccanismi di *accountability* e di legittimità si inseriscono nella dinamica istituzionale tradizionale, modificandone il funzionamento e se non la forma, comunque la sua sostanza e generando non pochi conflitti.

(a) *Câmara de Vereadores e Bilancio Partecipativo: diffidenza*

La storia e il mito del BP si sono costruiti sulla luna di miele tra la coalizione *Frente Popular* e il nuovo ‘pubblico partecipativo’ che era nato negli anni ‘60 e ‘70 e ha successivamente dato sostanza al BP. Dal 1989, il PT e gli altri piccoli partiti che formavano la coalizione hanno governato Porto Alegre per 16 anni in maniera ininterrotta. Nelle 4 legislature che si sono susseguite, il risultato politico maggiore ottenuto è stato la redistribuzione economica a favore delle categorie sociali e delle aree urbane più escluse (Marquetti 2003). Partecipazione ed inversione delle priorità erano, infatti, i due punti principali su cui il *FP* ha fondato la sua campagna elettorale, vincendola. Ma il BP, così com’è strutturato oggi, non era in nessun piano elettorale o di partito bensì è stato l’invenzione nata dalla spinta ideale che ha permesso uno scambio profondo con le associazioni cittadine più attive ed un reciproco apprendimento (Fedozzi 2000). L’interazione tra le due parti ha permesso che il modello di partecipazione si fondasse su un principio intangibile di apertura e che dunque fosse uno strumento nelle mani di tutta la città e non solo di una classe o del proprio elettorato.

Tuttavia, il BP si è trovato a funzionare anche all’interno di un quadro politico complesso, in cui il governo era minoranza in consiglio. Il piano dell’esecutivo incontra così anche un ostacolo politico-istituzionale rappresentato da una maggioranza legislativa ostile. Con molta probabilità anche questo ha fatto la fortuna del BP e di Porto Alegre. Infatti, il *FP* deve costruire il suo progetto politico (e sociale) con il solo supporto della società più attiva e senza il sostegno dell’altra

istanza rappresentativa che avrebbe permesso un qualsiasi piano *top-down*. E esso, pertanto, deve essere il più ampio ed inclusivo possibile.

Come racconta dettagliatamente e in maniera molto chiara Dias (2002), l'attuazione del BP ha incontrato presto l'opposizione del consiglio in ogni sua fase. Il lavoro di interscambio dell'esecutivo con la società ha subito messo in allarme i consiglieri eletti che improvvisamente vedevano ridursi i propri rapporti privilegiati prevalentemente di tipo clientelare con il corpo elettorale e con i leader dei movimenti. Inoltre, questi rapporti sono stati ulteriormente deteriorati con l'intervento sullo strumento relazionale principale, cioè l'azione strategica sulle scelte di bilancio. Prima dell'avvento del BP – e come in una normale democrazia presidenziale – la dialettica in merito alla pianificazione del bilancio e del piano degli investimenti avveniva nel cerchio ristretto delle interazioni tra esecutivo e legislativo, cioè tra attori rappresentativi ben delineati e legittimati in questo quadro. La negoziazione è totalmente politica e gli equilibri si misurano all'interno del potere dei singoli attori in gioco. Questo accade in misura maggiore in una società poco organizzata e diseguale come quella del Brasile, tagliata ovviamente fuori dai canali informativi in grado, al massimo, di farsi sentire solo durante l'attuazione delle decisioni prese, nelle forme di resistenza tradizionali. Con il BP questo momento di decisione e di negoziazione si è improvvisamente aperto alla popolazione, svelandone le carte.

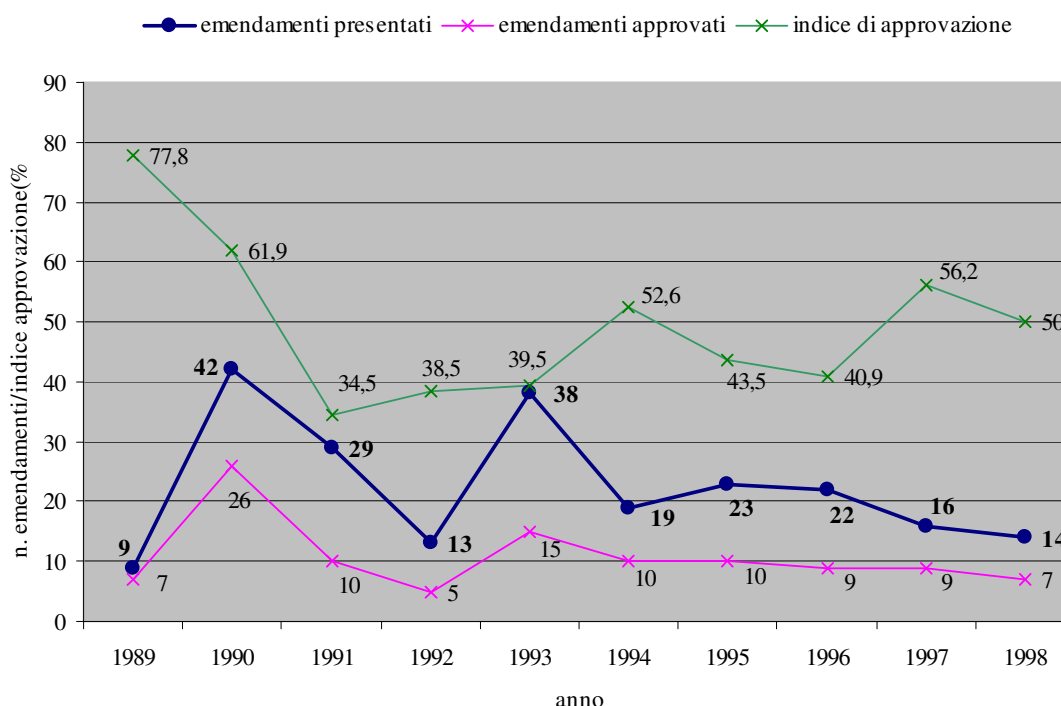
Da un lato vi è un esecutivo disposto a questo gioco, ma dall'altro un consiglio non predisposto. Si può dire che l'esecutivo ha giocato in maniera 'scorretta' nei confronti della *Camara*, mettendo in campo i rapporti sociali privilegiati intessuti con i movimenti per farsi valere sul piano di una negoziazione intra-istituzionale. E' difficile dire fino a che punto il governo abbia utilizzato i movimenti sociali oppure si sia effettivamente fatto portavoce delle loro istanze oppure se siano supportati vicendevolmente. Ciò che è importante notare è che *il consiglio si trova a giocare contro due avversari ed il secondo – la società civile – è sicuramente quello più temuto*.

Formalmente la *Câmara* non ha vincoli che le impongono di approvare le proposte provenienti dal BP. Il BP è un processo informale e il documento di bilancio che esso produce e propone è assunto dall'esecutivo come proprio,



divenendone ufficialmente titolare. Per questo motivo nulla cambia nella dialettica istituzionale e il consiglio conserva i medesimi poteri di modifica e di emendamento, come stabilito dalla Costituzione e dallo Statuto Municipale (*Lei Organica Municipal*). Nonostante tutto, durante tutti gli anni di funzionamento del BP, la *Camara* ha sempre abdicato alle scelte compiute dal BP, senza mai incidere in maniera rilevante sul documento, finendo così per ridursi ad un mero organo di ratifica (Dias 2002; Santos 1998). Come rileva la cruciale ricerca condotta da Dias, a partire da quel momento si è verificata una significativa riduzione del numero di emendamenti al documento di bilancio presentati dai *Vereadores*, molti dei quali a loro volta sostanzialmente irrilevanti (*figura 14*).

Figura 14: Storico degli emendamenti al bilancio presentati e approvati nella Camara de Vereadores (1989 - 1998)



Fonte: elaborazione di Dias (2002: 122)

Infatti, grazie alla partecipazione e al forte consenso che si è generato attorno alle decisioni ‘popolari’ del BP, il consiglio ha sempre temuto di proporre modifiche al

documento di bilancio<sup>33</sup>. Ogni atto in tale direzione avrebbe scatenato la protesta vivace della popolazione coinvolta che, seppur non elettoralmente numerosa, nei periodi di discussione e approvazione assediava letteralmente la piazza antistante e il palazzo del Municipio, portandosi – e portando le attività del consiglio – all’attenzione dell’opinione pubblica generale (Dias 2002: 50; 119). Il consiglio avrebbe incontrato anche il dissenso dell’opinione pubblica che, pur non partecipando direttamente, ha sempre appoggiato di buon grado i risultati del BP e in qualsiasi caso non avrebbe fatto fatica a valutare negativamente ogni azione dei *Vereadores*.

L’introduzione del BP ha realmente diminuito le pratiche clientelari alla base delle scelte di bilancio, oltre ai fenomeni di corruzione: se iniziative ed emendamenti ‘impopolari’ potevano passare sotto silenzio o a causa di una scarsa capacità di mobilitazione sociale, di fronte ad un numero di cittadini attivi e informati, motivati non solo da un generale spirito civico ma anche e soprattutto dalla concreta opportunità di avere i proprio progetti e le proprie decisioni approvate, tutto questo accade con meno facilità. Nonostante il BP non abbia un potere formale, la sua apertura, la capacità di mobilitazione e di generare trasparenza e competenza, gli permette dunque che eserciti comunque una grande influenza.

In questo modo è accaduto che l’interazione, che in un meccanismo di *check and balances* si sarebbe dovuta svolgere tra organi istituzionali, si sia spostata direttamente tra gli attori istituzionali e la società riunita nel BP. Nello specifico, l’opposizione del consiglio normalmente rivolta ad un governo – ed indirettamente alla parte di popolazione che lo ha eletto – si sarebbe rivolta direttamente ad una fetta importante di società da cui proveniva direttamente la proposta di legge. E’ facile immaginare le differenze e prevedere le conseguenze.

‘L’effetto simbolico del modo in cui si arriva alla decisione può essere capace di superare l’importanza della decisione in sé. Così, il comportamento dei

---

<sup>33</sup> C’è da considerare che ogni emendamento prevedeva anche l’indicazione delle risorse e delle relative voci che si sarebbero andate a modificare. Questo il tentativo dei *Vereadores* ancora più politicamente imbarazzante nei confronti del pubblico del BP.

consiglieri muta a seconda che devono modificare un progetto elaborato da un esecutivo o quando è il frutto di una partecipazione popolare' (Dias 2002: 118).

I consiglieri sono stati colti probabilmente impreparati da un'improvvisa cittadinanza non più contestatrice, o magari questuante, ma addirittura propositiva. Così, timorosi di perdere consenso di fronte a tale pressione, per molto tempo si sono ritrovati, loro malgrado, ad essere semplici certificatori di decisioni altrui. Nei confronti della *Câmara* si genera non solo un'*accountability* 'sociale', ma addirittura una forma di impedimento sostanziale, nel senso che *la capacità decisionale acquisita dalla società arriva fino al punto da interdire quasi completamente il potere legislativo in materia di bilancio*. E non solo. A differenza dell'esecutivo, che sceglie volontariamente e strategicamente di cedere parte del proprio potere decisionale, il consiglio ne è invece in un certo modo politicamente costretto.

La situazione diventa ancora più umiliante per i consiglieri quando il governo subordina all'approvazione del COP anche i cosiddetti *pedidos de providências*, un residuo dell'epoca dittatoriale che permette ai consiglieri di richiedere direttamente al governo la realizzazione di specifiche opere pubbliche al di fuori dal percorso di formazione del bilancio. Come afferma un consigliere:

Quando un consigliere chiede [all'esecutivo di realizzare un'opera] essa non deve essere messa ulteriormente ai voti perché è già rappresentativa della collettività. Se nel momento in cui emette un '*pedido de providências*' il governo gli dice che deve sottoporlo al BP, allora penso che ci sia qualcosa di sbagliato (Dias 2002: 121).

La scelta 'obbligata' non ha di certo rassegnato i *Vereadores* di fronte ad un malessere legittimo, anzi li ha stimolati alla ricerca di una reazione e strategie in grado di superare l'ostacolo e recuperare con altri mezzi il potere perduto. Alcuni, ad esempio, cercano di 'utilizzare' a proprio vantaggio lo stesso BP e cooptare coloro che non avevano ottenuto risorse facendosi portavoce delle loro istanze o trasformando le domande inevase in emendamenti oppure appoggiando e fomentando delle contro-proteste al momento dell'approvazione del bilancio (Dias

2002: 302). Altri ancora propongono per lo meno un limite alle risorse a disposizione del BP. In una maniera più ambigua, si propone anche un'istituzionalizzazione del processo tramite legge, in modo da sottoporlo alla volontà dello stesso potere legislativo.

Il malessere è comunque generale, poiché lo stesso potere viene tolto anche ai *Vereadores* dei partiti di governo – minoranza nel consiglio – che, al pari di tutti, si trovano a non avere più a disposizione lo strumento principale attraverso cui esercitare il ruolo di rappresentanti, ma soprattutto l'unico mezzo che permetta loro di realizzare qualcosa di concreto e tangibile in città (o nel proprio distretto elettorale) da mostrare poi come 'manifesto elettorale' per la propria rielezione. Su cos'altro di più evidente potrebbe altrimenti essere valutata l'attività di un consigliere all'interno di un organo collegiale le cui decisioni – eccetto i singoli provvedimenti puntuali – sono spesso universali e generiche?

E' la funzione di *Vereador* in generale, come rappresentante politico, ad essere delegittimata (Fedozzi 2000) a favore di una partecipazione diretta dei cittadini al BP che diventano gli interlocutori privilegiati di sé stessi e dell'esecutivo e dividono con esso la gestione dello strumento più importante per esercitare qualsiasi mandato politico. E' tuttora condivisa l'opinione tra i consiglieri che il BP non debba comunque sostituire la loro funzione privilegiata di rappresentanti delle istanze cittadine e che, per lo meno, venga limitato nei poteri e nelle risorse a disposizione. In conclusione, il rapporto tra consiglio e BP è sempre stato problematico e per tali caratteristiche sembra esserlo in maniera inevitabile. Sicuramente, la nascita e lo sviluppo del BP non sono avvenuti per opera e a favore del consiglio, né forse potrebbe mai esserlo. I suoi componenti hanno costantemente provato a riprendersi il potere legittimo, utilizzando tutti i mezzi a loro disposizione e dimostrato sino ad oggi un generale scetticismo nei confronti del potere concepito e concesso al BP.

Questo contesto ha sicuramente influito anche sull'interpretazione 'particolaristica' del BP come prodotto di una parte politica. La nascita dovuta all'esecutivo guidato dal PT, e la stretta ed originale relazione tra questo partito e i movimenti sociali, ha reso il BP una peculiarità del '*modo petista de gobernar*' (la modalità di governo tipica del PT) e la sua esistenza è stata sempre associata al timore di una parallela permanenza in carica del PT e del FP al governo. Questa

relazione tra *un* partito e *la* società civile era vista come fonte di manipolazione e dannosa per il pluralismo politico appena conquistato e per il principio dell'alternanza.

Durante questi anni, tuttavia, queste critiche non hanno mai assunto una portata rilevante, soprattutto in ragione dei risultati ottenuti. Il BP è stato considerato sempre come un processo aperto e autonomo, in grado di essere riprodotto grazie alla possibile convivenza tra una *qualsiasi* classe politica disposta e una società civile forte (Avritzer 2009). Molti altri casi lo hanno confermato, essendo molti esperimenti condotti da governi di diversi schieramenti politici (Nylen 2003). Tuttavia, i problemi sono presenti e sono rilevanti.

Il rapporto tra BP e esecutivo non è così semplice come lo si dipinge. La presunta autonomia del primo sul secondo e la relativa volontà politica del secondo nei confronti dell'autonomia del primo, non sono status acquisiti né certi di essere automaticamente riprodotti. Anche il rapporto tra queste due parti è una continua tensione. Tale tensione è certamente più mite rispetto a quella evidente con il consiglio, ma è sicuramente più delicata.

Come per il legislativo e i singoli consiglieri, infatti, il BP riduce la capacità programmatica dell'esecutivo. Inoltre, in entrambi i casi il BP esprime comunque una forma di *social accountability* e quindi di pressione esterna nei confronti di una struttura organizzata e autonoma. Infine, come riconosce lo stesso Avritzer, anche la stessa stabilità politica dell'esecutivo incide sui risultati ed essa è tanto meno presente quanto più è frammentata la coalizione di governo. Anche nell'esecutivo giocano un ruolo importante le dinamiche partitiche, i particolarismi tipici di ogni organizzazione partitica; gli attori coinvolti possono considerare il BP – principalmente nelle mani del *Prefeito*, che è anch'egli esponente di un partito – un ostacolo alla propria espansione. Viceversa, il BP può essere visto come un vantaggio dal partito del *Prefeito*. La differenza è, come si è detto, che mentre il primo si è trovato a subire tale situazione, il secondo ha scelto deliberatamente di cedere parte del proprio potere in favore del BP. Inoltre, mentre il legislativo è un organo collegiale dove ogni *Vereador* fa, di fatto, la propria personale campagna elettorale, l'esecutivo è eletto attraverso la sola figura del candidato *Prefeito* ed ogni beneficio a suo favore si ripercuote automaticamente su tutti i suoi membri. E'

dunque facile individuare le ragioni di questa diversa predisposizione nei confronti del BP, ma il motivo è anche un'altro: se il BP è normativamente chiamato a funzionare in maniera autonoma e svolgere in tal modo la sua funzione di *watch dog*, la differenza con il consiglio è che *il governo, oltre ad essere controllato, è al tempo stesso controllore.*

*(b) Governo e Bilancio Partecipativo: influenza*

Il dialogo instaurato tra l'AP e le AMs, due forze autonome seppur collegate ideologicamente e da rappresentanti comuni, ha permesso che si giungesse ad un disegno istituzionale partecipativo che fosse il compromesso tra due visioni differenti ed entrambe originariamente limitate: entrambi avevano in mente un processo piuttosto autoreferenziale che non teneva conto del punto di vista e delle caratteristiche reali della controparte, o per lo meno le interpretavano diversamente da ciò che lo scambio ha poi rivelato. Questa interazione ha permesso che le forme della partecipazione fossero più aperte di quelle inizialmente previste. Il processo avrebbe dovuto così garantire *apertura, partecipazione individuale e autonomia.*

Ogni elemento presuppone l'altro: la partecipazione individuale (e non quella delle istanze organizzate) e l'autonomia sono necessarie a garantire apertura; viceversa, l'apertura è il presupposto per garantire la partecipazione a qualsiasi cittadino senza alcuna distinzione politica e rendere il BP realmente autonomo dalla maggioranza di governo. L'autonomia è stata declinata nell'autoregolamentazione e garantita dall'impegno da parte dell'esecutivo di realizzare tutto ciò che sarebbe stato deciso nel BP e di sottoporre ogni controproposta alla 'sovranità' del COP, secondo regole certe e condivise.

Il BP è riconosciuto tale dall'esecutivo che cede parte delle sue prerogative politiche e istituzionali in suo favore. Il governo sceglie volontariamente di *governare lasciando governare* i cittadini, rinunciando cioè alla propria prerogativa di delega elettorale a favore di una funzione meramente esecutiva. O meglio, il governo fa del BP *la* modalità attraverso cui esercita il proprio mandato e, viceversa, il BP diventa *la* fonte programmatica principale del governo, anche se di

programmatico ha ben poco. Il BP non si lega ai tempi elettorali, ma è di fatto *un programma politico in itinere*. Secondo le intenzioni politiche dell'esecutivo, dunque, il sovrano ultimo è il BP a cui sono demandate le decisioni finali e con cui intesseva semmai un rapporto dialettico.

Tutto questo equilibrio si è sempre retto su basi volontaristiche. Le molteplici proposte di istituzionalizzazione erano viste come il tentativo (soprattutto da parte del consiglio, organo legislativo in mano all'opposizione) di imbrigliare un processo che sarebbe dovuto essere pienamente informale poiché *espressione esclusiva dell'autonomia organizzativa volontaria, aperta ed uguale della società civile*; espressione, cioè, di una vera e propria sfera pubblica. La garanzia di imparzialità data dal governo, insieme alla consapevolezza e alla capacità dei movimenti di mantenersi indipendenti sarebbe stato dunque sufficiente a questo scopo. Tuttavia, ciò non è scontato né vi è piena condivisione che sia realmente avvenuto.

Tra le critiche più comuni che vengono mosse c'è quella di un'influenza della maggioranza di governo sul BP che sarebbe dimostrata anche dalla predominanza di partecipanti vicini al PT (si veda la *tabella 9*). In realtà, è impossibile dare una valutazione univoca a questi dati poiché, se è vero che possono effettivamente dimostrare una sovrarappresentazione dei militanti del PT o comunque un esempio dell'influenza del governo sul processo, è altrettanto vero che possono anche semplicemente esprimere un sincero apprezzamento trasversale nei confronti dell'attività di governo, senza che si traduca in militanza. E' anche vero che queste percentuali rispecchiano l'andamento elettorale e il trend in crescita degli iscritti al PT. Tra il 1986 e il 1996 si è verificato un aumento esponenziale del sostegno al PT, dal 6,4% al 46%, in concomitanza con un netto crollo dal 27.7% al 6% di quello rivolto al PDT, l'altro partito tradizionalmente legato – seppur in maniera più clientelare – ai movimenti comunitari della città (Baierle 2003: 310-11). Inoltre, gli iscritti al PT sono triplicati da 8817 nel 1990 sino a 24022 nel 2001. Da questo punto di vista, è difficile separare nettamente queste dinamiche politiche con quelle collegate al BP, dovute alla coesistenza di organizzazioni e appartenenze partitiche e sociali. Lo stesso PT è il partito che più ha rappresentato e rappresenta le istanze della società civile brasiliana e la maggior parte dei suoi militanti corrisponde alla

fascia di società più attiva, quella, cioè, che partecipa in misura maggiore al BP (Nylen 2002).

Tuttavia, nonostante questo cambiamento non sia stato certamente dovuto ad una politica populista, bensì ad un effettivo consenso ed a risultati sorprendenti (Baierle 2003: 315), il BP ha creato comunque un ottimo campo di reclutamento per nuova militanza. Lo stesso Baierle sottolinea l'esistenza di tale attività messa in atto soprattutto dalle correnti interne al PT (316-318). Se inizialmente quelle presenti nel governo riescono a far prevalere la visione aperta e universale del BP, il processo si inverte ed il BP diventa pian piano il luogo dove si sposta la competizione dentro il partito per acquistare maggiore influenza sul governo e sulla linea politica da intraprendere. Gli incarichi di governo e quelli rappresentativi in consiglio hanno facilitato questo processo di 'co-optazione' grazie alla possibilità di nominare direttamente collaboratori attraverso il sistema dello *spoil system* (*cargos de confiança*). In aggiunta, l'autore cita anche una tendenza alla 'professionalizzazione dei cittadini' ('*professional citizes*' 315) e di un'elevata mobilità da ruoli di *liderança comunitaria* alla vera e propria rappresentanza politica. Il BP è, in effetti, un'ottima vetrina e un ottimo trampolino di lancio per un avanzamento di carriera ed il partito è il mezzo su cui bisogna inevitabilmente salire. Queste dinamiche, ovviamente, sono accadute e accadono tutt'ora coinvolgendo ogni partito, creando così non poca confusione nei rapporti tra BP ed istituzioni ed attori LD.

Purtroppo non vi sono dati significativi a proposito, se non delle mere considerazioni qualitative, ma si può affermare che il problema esista e sia in realtà diffuso (Navarro 2003: 115; Baierle 2002: 155-156). Nylen (2003b: 104-105) cita casi simili di 'assalto' al BP da parte delle Amministrazioni. Una volta in carica, alcuni governi utilizzano il BP come luogo di scambio con le organizzazioni sociali, oppure cercano di condizionare il mondo associativo facendo nominare dei leader comunitari politicamente vicini o addirittura gli stessi politici, favorendo assunzioni o ostacolando la partecipazione al BP delle organizzazioni più ostili. Le opere pubbliche sono, in effetti, una potente macchina clientelare (Nylen 2003b: 105), così la gestione dall'alto del BP diventa uno strumento privilegiato per favorire progetti di comunità 'amiche' e rafforzare in questo modo il controllo del territorio. In maniera simile, Baierle evidenzia la mancanza di democrazia interna alle associazioni come



elemento distorsivo e facilitante dei fenomeni di clientelismo interno al BP (2003: 305). Si arriva a parlare di ‘clientelismo di massa’ (Andrade 1994, in Baiocchi 2003b: 221), riferendosi allo stretto rapporto tra il PT e i movimenti, mentre Navarro parla di un *nuovo clientelismo partitico* (Navarro 2003).

Tuttavia, l’influenza si può manifestare in molteplici forme, anche dalle scelte quotidiane che riguardano la facilitazione, il supporto logistico, il semplice esercizio differente dell’autorità e delle risorse in possesso. Tutto questo può accadere sia nel caso in cui il governo sia in buona o in cattiva fede. In qualsiasi caso, comunque, vi sarebbe un’incidenza sull’autonomia del BP, sulla capacità decisionale degli attori sociali. Anche la sola *capacità* di un governo di coordinare e gestire questo processo – oltre alla *volontà politica* – ha i suoi effetti su di esso.

### (c) *Identità conflittuali e conflitti di identità*

E’ difficile risolvere tali dilemmi. Oltre alla difficoltà nello stabilire il confine tra *volontà* e *capacità* di un governo è soprattutto arduo valutare quello tra la libera affiliazione ad un partito da parte di un cittadino e la co-optazione di un cittadino o un gruppo da parte di un partito. Si tratta di una dinamica che fa riferimento alla dimensione identitaria multipla di ogni individuo, ma soprattutto alla distinzione moderna e alla dialettica tra società civile e società politica per cui, per incidere sulla seconda sfera, un cittadino deve necessariamente far parte, sostenere, o fare riferimento ad uno o più partiti. Tale situazione è ancor più legittima quando BP e governo rappresentano rispettivamente le due sfere e il BP è solo una forma decisionale liberamente assunta dal potere esecutivo e liberamente frequentata dai cittadini. L’impossibilità per coloro che ricoprono incarichi pubblici di essere al tempo stesso rappresentanti nel BP non è certo sufficiente a risolvere tali dilemmi. Secondo la visione democratica moderna, in ogni caso la sanzione elettorale è il criterio ultimo di valutazione in democrazia, dando per assunto l’autonomia di ogni individuo, la presenza dei diritti sociali, politici e civili più elementari e di uno stato di diritto. Tuttavia, questo non sembra sufficiente per chiarire i dubbi che ruotano

attorno alle istituzioni LD e a questa nuova forma partecipativa che assume la società civile.

In questa sede interessa il fatto che, anche nella migliore ipotesi di una società realmente autonoma e di un governo effettivamente garante, una sola parte politica si trova comunque in una posizione favorevole nei rapporti con la società civile potenzialmente riunita nel BP e ciò è sufficiente per mettere in moto dei processi 'relazionali' privilegiati. Il governo ha, infatti, accesso diretto alle organizzazioni, può dialogare costantemente con esse e fornire – anche con le migliori intenzioni – le ragioni delle proprie scelte. Si creano, così, i presupposti di un *processo deliberativo esclusivo* tra queste due parti che per gli uni è visto come *dialogo*, mentre per altri esso è visto inevitabilmente come *manipolazione o campagna elettorale permanente*. Un esempio che può chiarire le idee è la mobilitazione congiunta contro il consiglio per approvare un aumento progressivo dell'IPTU (*Imposto Predial e Territorial Urbano*) – l'imposta principale del comune sugli immobili – che avrebbe garantito maggiori risorse da stanziare per attuare le priorità stabilite dal BP e conseguentemente il successo del governo. E' pacifico, dunque, che il governo abbia molte tipologie di risorse a disposizione sia per rafforzare, ma anche per co-optare la società civile organizzata nel BP, ma è altrettanto difficile pensare che l'autorità e le responsabilità del governo possano rendere il BP pienamente autonomo, specie – come si vedrà – se i tempi e i modi alla base della vita di un governo sono differenti da quelli del BP. Si vedrà che ciò non è sufficiente e che lo stesso strumento elettorale gioca un ruolo ulteriormente discorsivo.

Tutta questa situazione e queste considerazioni non sarebbero un problema se il BP non fosse considerato un'entità sociale che debba essere al tempo stesso autonoma e deliberativa e non esprimesse altresì delle dinamiche diverse da quelle politiche (Navarro 2003: 120). In effetti, il BP è un processo decisionale che crea tra i partecipanti delle appartenenze, delle prese di posizione e delle rappresentanze trasversali rispetto al proprio partito di riferimento, che possono essere dunque prossime o distanti. Tuttavia, la partecipazione attiva dei cittadini di qualsiasi orientamento politico e la produzione di decisioni condivise, crea inevitabilmente un vantaggio politico all'esecutivo e ai partiti che si fanno promotori del BP e dei suoi risultati rispetto alle forze di opposizione. Ad esempio, può accadere che il sostegno

ad iniziative locali sia in contrasto con la linea del proprio partito: quale identità un cittadino deve far prevalere in tali casi? Questo dilemma diventa più rilevante quando ad essere affiliato ad un partito è il leader di un'associazione: di fronte alle risoluzioni dei suoi rappresentanti di partito, come si comporterà nei confronti dei propri rappresentati dell'associazione? Quali interessi prevarranno?

Si tratta di una situazione irrisolvibile poiché tra la sfera politica e quella sociale avviene un *cambiamento di status* che, se nell'approccio moderno corrisponde a *due ruoli distinti in due sistemi differenti* nel caso del BP (inserito nel sistema LD) corrisponde invece *all'esercizio della medesima funzione decisionale ma attraverso due spazi e modalità distinte* in cui si è chiamati simultaneamente ad esprimersi: BP o voto politico. Si crea un'inevitabile dinamica distorsiva perché – in un modo o nell'altro – l'autonomia sociale diventa promotrice e strumento del successo politico di una parte su un'altra. Questo può generare una *frattura identitaria* in coloro che da un lato 'vincono' nel BP ma dall'altro perdono in quanto sostenitori dell'opposizione. Oppure si può generare una *mutazione identitaria* tra coloro che, non vedendo i propri interessi corrisposti, si uniscono alle file degli oppositori del BP e del governo. O ancora, l'appartenenza politica alla maggioranza può spingere ad accettare indistintamente le proposte provenienti dal governo, mentre la posizione di dipendenza del BP può portare a negoziare ugualmente i propri interessi con il governo. In tutto questo, chi ha dei ruoli di leadership incide in maniera rilevante sulla popolazione e sulle scelte sia all'interno del BP che – e soprattutto – elettorali. I dilemmi sono sia individuali che collettivi: di fronte ad un governo che detiene il potere politico, il controllo delle risorse pubbliche e del BP, sia che si tratti di opportunità (o opportunismo) o di minaccia, di fiducia o di timore, quindi di cooptazione o di libera adesione, le dinamiche associative avranno comunque un elemento aggiuntivo che influirà sulla formazione delle proprie decisioni, sulla propria identità e quindi inevitabilmente sull'autonomia dello stesso BP e sulla formazione della sfera pubblica. Come sostiene Baierle (2003: 316)

se è vero che il BP ha contribuito allo sviluppo di nuove organizzazioni comunitarie, aumentando anche il numero di persone che ne fanno parte, è anche vero che molte di queste organizzazioni e dei suoi membri sono

incentivate dall'opportunità che ha concesso il governo del Frente Popular. Questo trade-off può essere positivo e rafforzare la cittadinanza, ma al tempo stesso ha il grande rischio di riprodurre relazioni populiste.

Lo stesso processo, in realtà, è avvenuto nel momento in cui il PT – fortemente movimentista – ha assunto il ruolo di governo. Le logiche istituzionali, il diverso ruolo ricoperto, hanno inciso fortemente sull'evoluzione identitaria del PT.

dal momento della sua elezione al governo, il [PT] ha iniziato a perdere il ruolo di agente importante nel processo di costruzione sociale dei movimenti e di strumento a loro favore [poiché con] il movimento in massa dei militanti dalle funzioni di partito agli incarichi amministrativi, l'asse del dibattito sulle strategie politiche si è spostato negli uffici di governo. (Baierle 2003: 321).

La coincidenza tra un'anima fortemente sociale e le improvvise responsabilità di governo hanno condotto gli esponenti del PT in particolare, ad una 'crisi di identità' e come risultato si è creata anche una nuova conflittualità interna al partito tra le varie anime che componevano il partito, specie tra quelle maggioritarie e quelle minoritarie (Baierle 2003: 310). La medesima interpretazione può essere generalizzata alla dinamica avvenuta con il 'movimento in massa' da strutture e logiche di azione sociali e di movimento durante il periodo di lotta al regime militare, a quelle più politiche e burocratiche di partito con l'apertura al pluralismo partitico. Tradotto in altri termini, il linguaggio e l'identità degli attivisti si sono trasformati nel tempo da 'sociali' a 'politici', mutando così gli interessi e le motivazioni alla base delle proprie azioni, prima tra tutte la corsa alla (ri)elezione e poi il passaggio dalla contestazione all'azione di governo.

E' naturale pensare che lo stesso accada nei confronti del BP, cioè che le stesse dinamiche possano influenzare anche il processo partecipativo nel momento in cui il governo si trova di fronte decisioni del BP contrarie alla propria visione politica o che potrebbero compromettere la propria sopravvivenza. Viceversa, lo stesso può accadere nel momento in cui i leader comunitari che guidano il BP si trovano di fronte l'opportunità di un'ascesa politica che permetta loro di guadagnare prestigio o

anche solo avere maggiori opportunità per migliorare le condizioni della propria comunità.

Tutto rientra nella dialettica tra le due sfere, ma in questa situazione entrambe le sfere sono riconosciute come in grado e deputate ad agire nella stessa arena politico-decisionale. Per tutte queste ragioni, stante così la struttura del BP, rimane in piedi l'accusa di un intrinseco particolarismo di tipo partitico (Navarro 2003: 120). Da questo punto di vista, il BP sarebbe legittimamente uno strumento della maggioranza per la maggioranza, la *strategia politica* o un *programma elettorale* degli attori politici con l'obiettivo di conquistare e preservare il potere politico, così come sostengono in controtendenza Schneider e Goldfrank (2003: 168). Il tutto all'interno di una sana e libera competizione elettorale (Baiocchi 2005).

In effetti, il BP è stato una scelta strategica vincente dell'AP che in questo modo ha sempre potuto superare l'opposizione del consiglio. Da un lato ha sacrificato le sue prerogative istituzionali, cedendo al BP la formazione della proposta di bilancio, ma dall'altro lato ha guadagnato una relazione diretta con la popolazione, un consenso diffuso sull'onda delle scelte fortemente 'popolari' e redistributive che il BP ha garantito, e la rielezione per ben 4 mandati. Ciò non preclude tuttavia che la minoranza sia legittimata ad essere contraria al BP, oppure lo concepisca – come sostiene Baiocchi (2005) – in modo diverso e che possa in qualsiasi momento diventare essa stessa maggioranza, sulla scia di una legittimazione popolare. Ma alla fine, quale potere avrebbero gli attori del BP su queste dinamiche? Che ne sarebbe dell'autonomia del BP?

Se questo è ciò che appare all'evidenza e se fosse altresì vero, allora non rispecchierebbe più né le intenzioni né le premesse che hanno accompagnato la nascita del BP, cioè la volontà di creare uno strumento aperto, veramente al servizio dell'intera cittadinanza e autonomo dalle dinamiche politiche clientelari apertamente criticate. Il BP diventerebbe lo strumento di una sola parte della società civile, quella politicamente prossima al governo, mentre l'altra potrebbe competere per altre modalità di partecipazione e decisione. Oppure, nella peggiore delle ipotesi, diventerà nient'altro che la *riproduzione* in forme più subdole di quelle medesime forme di politica paternalistica, pronto a *rigenerare* i medesimi conflitti tra stato e società civile contro i quali – nonostante tutto – il BP è stato pensato.

A questo punto, però, sarebbe anche riduttivo affermare – come fa Navarro – che a danneggiare il processo e ad introdurre ‘altri interessi che influenzano l’evolversi autonomo del BP’ sia il solo atteggiamento espressamente clientelistico (2003: 120), poiché è la stessa convivenza tra due diversi processi decisionali ed identitari che genera tale inevitabile relazione e sovrapposizione. L’utilizzo di questi criteri per l’analisi del BP appaiono, allora, una forzatura rispetto ad una realtà che invece si dimostra essere più complessa e soprattutto diversa da quella che fa da sfondo a tale paradigma interpretativo e che vede, invece, *delle identità individuali di carattere sociale – e differenti da quelle politico-partitiche – che assurgono fino alla sfera politica, competendo con gli attuali occupanti – e con le relative forme di appartenenza che si generano – per il controllo del medesimo territorio.*

Confidare in questo equilibrio precario tra volontà politica e società civile non sembra dunque sufficiente perché, oltre a queste due dimensioni contingenti – volontà politica e società civile forte – ve ne è anche una *strutturale* e cioè che BP e istituzioni LD sembrano troppo differenti per poter coesistere assieme, per lo meno nella maniera informale e secondo gli auspici descritti. Nonostante i proclami e la sincera volontà degli attori in gioco di concepire il BP in questo modo, vi sono evidenti *limiti strutturali e concettuali* che non sembrano affatto renderlo tale e che altresì sembrano rendere impossibile l’ipotesi che lo diventi in un futuro remoto. L’immagine di un BP che impone la propria volontà all’esecutivo è esclusivamente la rappresentazione del secondo che deliberatamente decide di esservi sottoposto. Ma quanto ciò è realmente vero? E soprattutto, fino a che punto questa proiezione può reggere? Inoltre, se il BP è davvero una strategia vincente in grado di garantire il consenso della maggioranza della popolazione, come mai allora il FP non è riuscito a mantenere il governo della città? Quali aspetti incidono sull’equilibrio?

#### Par.IV.3 Il Bilancio Partecipativo come ‘modello’ istituzionale: i conflitti con le istituzioni politiche rappresentative

Il BP introduce nel sistema politico di Porto Alegre – seppur in un modo informale e limitato – una modalità aggiuntiva e differente di partecipazione politica

che abbiamo visto essere prossima a quella tipica della sfera pubblica. Un ingranaggio che – a detta della dottrina corrente – permette un migliore funzionamento della macchina statale. Senza considerare per ora i limiti presenti in questa partecipazione e partendo dal potenziale democratico e inclusivo del BP, si può affermare che con la presenza del BP, i cittadini non hanno più nelle mani il solo strumento elettorale e possono potenzialmente esprimere la propria volontà in una maniera differente dalla scelta di programmi e candidati. Essi sono coinvolti direttamente nel processo decisionale, seppur esso sia limitato alle scelte di bilancio. Inoltre, essi partecipano all'interno di spazi deliberativi decentrati e più prossimi alla loro quotidianità, sia da un punto di vista territoriale – attraverso le assemblee distrettuali – che di interesse personale – attraverso le assemblee tematiche. Questa decentralizzazione non è dunque solo geografica ma anche funzionale e la molteplicità dei canali creati permette dunque una *partecipazione più 'personalizzata'* che può tradursi nella scelta sia dell'area di maggiore interesse che della forma aggregativa più consona allo specifico scopo (i propri gruppi e associazioni). Nuove rappresentanze 'sociali', o 'civili', emergono o semplicemente acquistano una legittimità operativa partecipando al processo decisionale.

La letteratura si concentra principalmente sulla partecipazione diretta ed individuale dei cittadini definendola, in forma generica, partecipazione della società civile. In realtà, la partecipazione diretta dei primi non vuol dire necessariamente partecipazione della seconda. Essa diventa tale solo quando si svolge secondo processi deliberativi e non attraverso dei processi aggregativi di preferenze individuali come può avvenire, ad esempio, attraverso un semplice referendum. I processi partecipativi sono deliberativi nella misura in cui si strutturano in assemblee e dibattiti pubblici e aperti che precedono l'atto del voto individuale (Gutmann e Thompson 1996; 2004). Da questo punto di vista, l'ampio decentramento attuato dal BP istituisce degli spazi privilegiati per processi deliberativi pubblici in grado di stimolare questo tipo di partecipazione. Come è stato notato più volte, più che la partecipazione *tout court*, ciò che conta è la *tipologia della partecipazione* ovvero sia la *tipologia delle istituzioni partecipative* che permette ai cittadini di *organizzarsi attraverso le proprie forme spontanee di aggregazione e dunque come società civile*. Dunque la struttura del processo conta tanto quanto la partecipazione individuale e

forse più di quella diretta. I cambiamenti sono notevoli, anche rispetto alle concezioni tradizionali di partecipazione politica.

Come effetto della particolare *diversificazione* dei canali di partecipazione, i cittadini non devono restringere la propria volontà nell'indicazione formale di una singola preferenza (il voto tradizionale), bensì possono *distribuirla* nelle varie sfere deliberative. A differenza del modello LD, dove la singola preferenza di voto rende necessaria l'esistenza di organizzazioni specifiche – i partiti – in grado di *comporre* nella maniera più efficace il pensiero collettivo di una società, la struttura del BP fa sì che anche le *organizzazioni settoriali* possano contribuire alla formazione delle decisioni collettive senza che essa sia più competenza di un'organizzazione specializzata. Le diverse realtà organizzative della società che nascono come risposta a specifici problemi, sono in grado di raggiungere delle decisioni comuni in modo democratico ed efficace all'interno di un *sistema istituzionale coerente* (Avritzer 2002).

Questa apertura e molteplicità riduce il rischio che alcune questioni pubbliche vengano escluse dall'agenda politica perché magari non trattate da alcun partito, oppure relegate ai margini dei loro programmi. Se nel modello LD il singolo voto a disposizione impone una particolare composizione e una selezione, più sacrificata, delle proprie aspettative ed interessi tra le proposte a disposizione, il BP amplia lo spettro poiché le sfere decisionali multiple permettono a ciascun cittadino di non dover dare una priorità a determinate questioni ma di partecipare ed esprimere le proprie aspettative potenzialmente in ciascuna d'esse – tante quanto sono le assemblee tematiche – o semplicemente votando per le specifiche proposte in campo.

Nel BP, determinate issues di rilevanza pubblica non sono considerate oggetto di valutazione di priorità, bensì sono in sé già delle priorità e per questo hanno una sfera deliberativa garantita all'interno della quale esse saranno trattate secondo una rappresentazione più reale degli interessi della collettività. Per ogni specifica sfera deliberativa (o pubblica), il cittadino partecipa con l'organizzazione che più si confà alla propria identità; saranno poi le modalità di interazione e regole democratiche stabilite comunemente a creare armonia tra le diverse sfere, ciascuna autonoma nella formazione delle proprie decisioni e nella rappresentanza degli interessi coinvolti.



Dunque, la definizione degli interessi e delle decisioni pubbliche non sono rimesse più ai partiti e alla loro capacità di *recepire* e *trasformare* le istanze sociali in un piano coerente di governo, bensì alla struttura istituzionale stessa che mette assieme le diverse istanze sociali e permette di comporle attraverso regole (criteri e preferenze), principi (criteri di giustizia sociale) e processi (deliberazione). Il BP dà alla società civile uno strumento per dialogare in maniera democratica e giungere a decisioni uniche e condivise, senza delegare questa attività ad un'élite politica *ad hoc*.

Cambiano anche le *dimensioni deliberative*. Mentre nella LD, il centro di deliberazione politica è il parlamento, nel BP le sfere si moltiplicano, ciascuna autonoma dall'altra. Le decisioni finali ed universali seguono pertanto altri percorsi ed altri criteri che non sono esclusivamente affini al principio maggioritario. Lo dimostra, ad esempio, l'insieme dei criteri oggettivi che, in maniera neutra e prestabilita, definiscono la distribuzione delle risorse scarse tra le diverse priorità e progetti, quest'ultimi, sì, decisi a maggioranza. Non c'è più la dialettica tra una maggioranza e una minoranza, ma le istituzioni si compongono di tante maggioranze e minoranze che sono trasversali nell'ottica della rappresentanza multipla del cittadino. In tale quadro, *nessuna parte (politica) può dire di rappresentare la maggioranza dei cittadini, ma semmai di rappresentare la maggioranza delle opinioni in quella determinata area di competenza*.

Gli *attori* sono quindi differenti. Il BP non è solo partecipazione diretta, ma anche e soprattutto delega. A differenza dei processi democratici tradizionali, però, esso dà vita a forme di aggregazione e quindi di rappresentanza differenti. Come è stato già visto, il BP permette il coinvolgimento diretto della società civile nelle sue articolazioni organizzative che si distribuiscono nei molteplici canali di partecipazione e decisione – tematici e territoriali – sulla base della rappresentanza e dell'ambito sociale di interesse e di intervento. Questa tipologia di decentramento genera un processo di selezione differente che è settoriale, multiplo e permette così che leader e associazioni di natura e di estrazione differenti diventino rispettivamente rappresentanti e organizzazioni rappresentative dei cittadini che li hanno votati e attraverso cui hanno partecipato al BP. La composizione sociale o popolare dei rappresentanti del BP contrasta così fortemente con quella 'politica' o elitaria delle

istituzioni formali rappresentative (Nylen 2002: 140), favorendo un insieme più eterogeneo di soggetti e categorie coinvolte.

Essi diventano rappresentativi non più solo su un piano sostanziale o informale, ma ufficialmente anche su un piano propriamente istituzionale (Baierle 2003: 301), essendo il ‘canale politico’ attraverso cui i cittadini portano avanti i propri interessi nel processo decisionale partecipativo. I cittadini che li votano li considerano tali, ma anche essi stessi si considerano – e in un certo senso lo sono – i legittimi rappresentanti delle istanze cittadine, agendo in tal senso anche nei confronti degli altri attori politici (Dias 2002), soprattutto quando sono questi stessi attori a riconoscerli come tali. Da questo punto di vista, il BP è effettivamente rappresentativo al suo interno, anche se non in maniera universale nei confronti dell’intera cittadinanza, poiché – nonostante i risultati positivi ed un consenso diffuso – coinvolge una ridotta percentuale dell’intera popolazione.

Infine, il BP genera degli *esiti decisionali imprevedibili* o che non coincidono comunque necessariamente con l’ipotetico programma di governo di una qualsiasi forza politica, né con una dialettica tra maggioranza ed opposizione o tra legislativo ed esecutivo, semplicemente perché si tratta di un processo totalmente differente. Il BP crea un percorso istituzionale e politico alternativo, per lo meno per le decisioni di bilancio e per tutti coloro che vi partecipano.

Apparentemente, esso è strutturalmente predisposto ad agire in maniera autonoma, senza alcun ausilio esterno e secondo logiche e legami diversi da quelli tipicamente politici. Pertanto, si può dire che, sebbene esso sia il frutto di un’iniziativa politica e agisca tutt’ora all’interno di quelle logiche e vincoli, il BP non è legato né ad un esecutivo né ad un legislativo, né ad una maggioranza o ad un’opposizione, poiché dal punto di vista aggregativo e decisionale esso è un processo a sé stante, un *sistema* con attori propri che si colloca in un contesto istituzionale che, invece, ha logiche partecipative deliberative, aggregative e rappresentative totalmente differenti. In conclusione, le principali differenze – astraendole dallo specifico contesto in chiave modellistica – sono le seguenti:

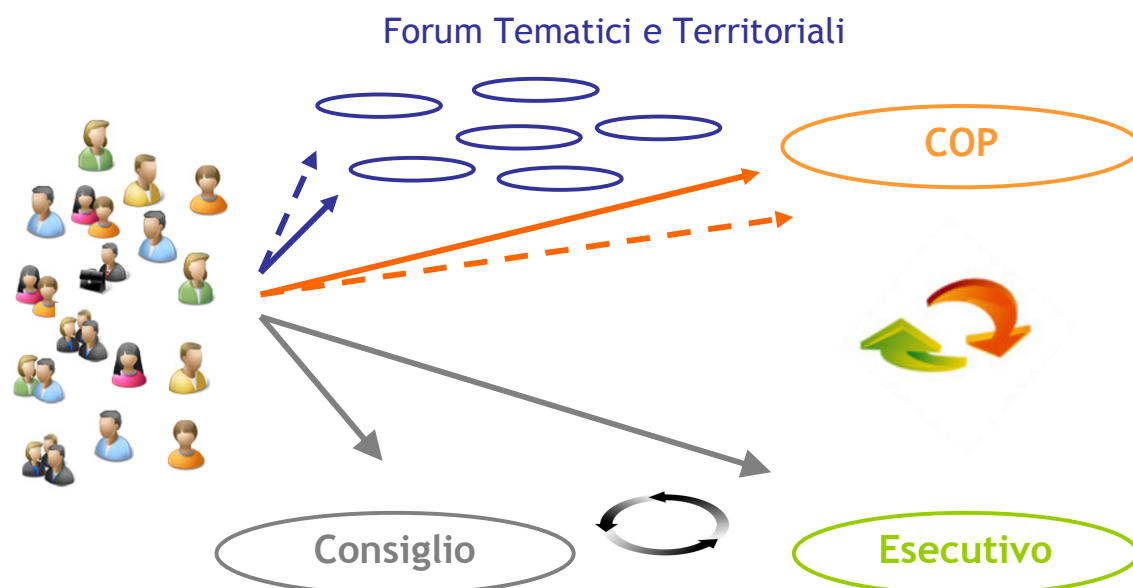
- da una parte si partecipa per scegliere i *legislatori* secondo un programma di governo; dall’altra di scelgono talvolta le *leggi* laddove il programma di

governo è il risultato dell'interazione tra le molteplici arene decisionali, o legislatori, e regolata attraverso criteri/norme oggettivi;

- da una parte gli interessi sono aggregati da specifiche organizzazioni deputate – i partiti politici – mentre dall'altra parte essi vengono prima espressi singolarmente e dopo sono articolati dal processo partecipativo stesso;
- da una parte la rappresentanza politica prende la forma dei partiti politici, organizzazioni generaliste costituite al fine di competere per il potere politico e governare. Dall'altro lato, la rappresentanza politica è 'sociale', assunta cioè dalle organizzazioni della società civile che operano invece su specifici settori e aree di interesse sia tematiche che territoriali;
- da una parte vi sono dei soggetti eletti universalmente ogni quattro anni su base territoriale da ogni cittadino e attraverso l'esercizio di un singolo voto; dall'altra parte, vi sono una varietà di soggetti nominati annualmente per ciascuna delle multiple sfere in cui ogni cittadino può partecipare direttamente;
- da una parte la rappresentanza è dunque unica ed esprime il cittadino in quanto membro di una comunità territorialmente definita, dall'altra è sia tematica che territoriale, quindi multipla e deputata ad esprimere specifiche *dimensioni comunitarie* e di interesse di ogni cittadino;
- da una parte l'autorità dei rappresentanti è universale (onnicompente), dall'altra è settoriale e dunque condivisa con altri tipi di rappresentanti;
- da una parte c'è una democrazia aggregativa (la somma dei voti senza interazione tra i votanti) chiamata a comprendere ed intercettare la sfera pubblica che è esterna alle istituzioni; dall'altra vi è una democrazia deliberativa (il voto è successivo ad una fase di argomentazione pubblica tra cittadini in condizione di uguaglianza) e la sfera pubblica si sviluppa anche dentro le istituzioni partecipative.

Il meccanismo istituzionale si sposta da una tipologia di funzionamento ad un'altra, secondo gli schemi seguenti (*figura 15*), in cui la sovranità popolare (di fatto, indipendentemente dalle considerazioni normative) pende in favore delle strutture del BP.

Figura 15: Interazione tra il disegno istituzionale liberal-democratico e del bilancio partecipativo



Fonte: nostra rappresentazione grafica.

Da questa prospettiva analitica, *piuttosto che una strategia politica, il BP è un'istituzione politica*. In ciascuna delle due dinamiche, la volontà popolare si costruisce attraverso dei percorsi e risultati differenti. Più che la partecipazione diretta – come si capirà meglio più avanti – in questa sede interessa piuttosto la rappresentanza nel BP, a cui è demandata la responsabilità più ampia di tutto il processo. Essa – che è univoca con riferimento alle istituzioni liberal-democratiche e ai partiti – si moltiplica tante volte quante sono le assemblee in cui un cittadino partecipa e vota. Inoltre, diventando non più territoriale ma anche tematica, la partecipazione garantisce che siano degli attori sociali a (decidere e) controllare che gli interessi della popolazione – espressi in sede di partecipazione diretta – siano rispettati.

Di fronte alla sistematicità del processo e della partecipazione, soprattutto del mandato ‘ufficiale’ dei delegati e consiglieri, *il ruolo dei rappresentanti politici è quindi parzialmente riflesso*, sempre nei limiti delle decisioni di bilancio e della legittimità formale. Pur continuando a lasciare da parte questa differenza quantitativa

e di legittimità tra i due sistemi, i rappresentanti politici trovano dei loro omonimi nelle persone elette e delegate all'interno del processo partecipativo e che, per la diversa struttura istituzionale di quest'ultimo, appartengono ad una sfera non propriamente politico-partitica, ma comunitaria e sociale. Nonostante entrambi coesistano, ciascuno con le proprie prerogative, di fatto si sovrappongono: entrambi possono essere potenzialmente titolari delle stesse funzioni e quindi sostitutivi, esprimendo solo due modalità diverse di aggregare gli interessi e prendere decisioni: uno lo fa all'interno della struttura partitica, per fini competitivo-elettorali e di controllo delle istituzioni politiche; l'altro lo fa sia all'interno delle forme di aggregazione che sorgono attorno a dei problemi concreti che successivamente attraverso il processo partecipativo.

*(a) La tensione tra autonomia deliberativa e strumentalizzazione 'politica': due codici democratici e reciproche invasioni di 'sfera'*

La sovrapposizione e il carattere speculare tra i due sistemi è confermato anche da un altro indicatore, cioè il potenziale e le pretese decisionali del BP. Il BP nasce per permettere ai cittadini di decidere limitatamente agli investimenti di bilancio. Come si è visto, non si tratta di una scelta casuale ma strategica, sia per la valenza simbolica che soprattutto per gli effetti concreti sul governo e sul controllo politico della città. L'obiettivo era privare la classe politica del potere effettivo sulle scelte pubbliche e il bilancio era lo strumento più ovvio su cui puntare. Sebbene le richieste fossero limitate a questo stretto ambito decisionale, una volta avviato e nel corso della sua evoluzione, il BP ha più volte preteso ed ha preso ad estendersi oltre le sue esplicite competenze

Gli attori del BP hanno spesso rivendicato una giurisdizione più ampia che includesse anche la definizione delle norme municipali. Le pressioni per una riforma fiscale, la volontà di controllare la gestione e la politica del personale pubblico – entrambe necessarie per aumentare le risorse finanziarie destinate agli investimenti e quindi al BP – e l'istituzione a tal proposito delle Commissioni Trilaterali, sono solo degli esempi della pretesa e del potenziale decisionale di questo processo. In effetti,

ogni decisione pubblica è collegata inevitabilmente alle altre. Lo sono soprattutto quelle sul bilancio poiché spesso sono vincolate da criteri o decisioni politiche e richiedono degli adeguamenti istituzionali. L'incapacità di incidere sul restante funzionamento dello stato e sullo strumento legislativo è un limite che per Baierle (2003) ostacolerebbe una piena espressione delle potenzialità del BP e una piena emancipazione della cittadinanza.

Questa interconnessione può essere vista ovviamente anche dall'altro fronte e cioè – come già è stato visto abbondantemente – dalla parte sia del consiglio che del governo che, a loro volta, hanno bisogno di risorse economiche per concretizzare principi e norme stabiliti dalle leggi e far fronte alla propria responsabilità istituzionale. Ma, soprattutto, per garantirsi il sostegno popolare e la rielezione.

Sia i partiti, che le coalizioni di governo, nonché gli attori riuniti nel BP sono forme organizzative 'politiche', nel senso che sono portate a prendere ed avere delle posizioni proprie su ogni tema che possa riguardarle, ciascuna per degli specifici interessi che possono essere la rielezione e/o la risposta a dei bisogni all'interno del medesimo territorio. Questo ruolo politico tende dunque a sovrapporsi, ma difficilmente a combaciare.

Il BP è un sistema decisionale parallelo inserito all'interno di un sistema politico LD. Da questa prospettiva, è naturale ed evidente, dunque, il contrasto che si genera quando da una parte i cittadini partecipano al BP e si affidano a dei delegati per la realizzazione di specifiche priorità e dall'altra eleggono – o hanno già eletto – dei consiglieri sulla base di un programma e di un mandato elettorale più ampio e flessibile e probabilmente diverso nei punti, nelle stesse priorità e nelle modalità di attuazione. In entrambi i casi, entrambi i rappresentanti sono legittimati a difendere le proprie prerogative per cui, come in un gioco a somma zero, più il BP è forte e deliberativo meno una maggioranza politica avrà pretese programmatiche e ancor meno i singoli consiglieri potranno attuare il proprio mandato. Viceversa, più consiglio ed esecutivo decidono secondo la loro propria funzione istituzionale ed il normale procedimento formale – legittimati in tal senso dalla società, debole o forte che sia – meno deliberativo sarà il BP, semmai, a questo punto, dovesse ancora esistere.

Considerando, dunque, esecutivo e legislativo come entrambi espressione della stessa tipologia di rappresentanza e della medesima *elite politica* (che solo la forma di governo presidenziale rende eventualmente di colore differente), si può affermare che *due diversi soggetti si contendono la rappresentanza politica con modalità, forme e legittimità differenti*, tali da mutare sul piano istituzionale e dunque decisionale anche i contenuti della cosiddetta ‘volontà generale’. Con contraddizioni e conflitti apparentemente inevitabili.

Partendo da queste osservazioni è facile ricollegarsi ai problemi concretamente sperimentati a Porto Alegre dove, per il suo ruolo deliberativo, il BP ha messo in discussione l’idea della rappresentanza politica, specialmente quella di natura parlamentare. Prescindendo dalla dipendenza reale dall’esecutivo, il consiglio è, in effetti, l’istituzione maggiormente colpita dall’ingresso del BP (Dias 2002: 74). Esso mantiene la funzione legislativa, la legittimità e l’autorità politica ma, nonostante la competenza limitata del BP, ne esce sostanzialmente svuotato poiché delegittimato ed esautorato dell’ambito decisionale più importante e influente, cioè il controllo delle risorse pubbliche (Santos 1998: 502). Il ruolo dei singoli consiglieri è quello di ‘rappresentare’ gli interessi della cittadinanza in sede istituzionale attraverso la propria attività: proposte, discussioni e decisioni pratiche. Anche se tale prerogativa è condivisa con il *Prefeito* direttamente eletto, i *Vereadores* sono comunque votati sulla base di un proprio programma elettorale e quindi sulla base di specifici progetti che essi promettono di realizzare nel corso della legislatura. L’accesso al bilancio pubblico è quindi fondamentale per esercitare pienamente il proprio mandato, ma con il BP, questa prerogativa passa direttamente in altre mani.

Il consiglio perde anche la prerogativa del controllo sul governo (*fiscalização*). Il tradizionale rapporto tra legislativo e esecutivo si sposta verso l’interazione tra quest’ultimo e le istituzioni partecipative. L’esecutivo diventa direttamente *accountable* nei confronti dei cittadini e delle forme organizzate che emergono attraverso il BP e al tempo stesso rinuncia esso stesso alla propria legittimità rappresentativa, decidendo di essere esecutore materiale e garante delle decisioni prese altrove. È come se il governo assumesse la connotazione che gli è tipica in un sistema parlamentare, ricevendo però la fiducia da un’altra sfera rappresentativa e istituzionale.

Il conflitto che si genera con il consiglio non è dunque solo contingente, bensì appare strutturale poiché il BP incide proprio sulla natura proporzionale e assembleare dell'organo legislativo proponendo un'altra modalità aggregativa e di formazione della rappresentanza in grado di generare maggiore legittimità in termini di risultati. Ciò avviene in misura minore con l'esecutivo che, essendo monocratico, ha un ruolo differente e cioè, appunto, più di governo. Mentre l'esecutivo può trarre facile utilità dalla gestione del BP semplicemente scegliendo di concepire la propria funzione istituzionale in una maniera interlocutoria – e tutt'al più di mero coordinamento – nei confronti della società, per i consiglieri si tratta di un *gioco a somma zero*, poichè per ogni ambito decisionale delocalizzato, la loro funzione, il loro potere e la loro utilità diminuiscono in maniera proporzionale. *Sulla base di quali altri elementi dovrebbero essere eletti, nel momento in cui i cittadini trovano un'altra modalità più efficace di esprimere i propri interessi e raggiungere soluzioni e norme condivise?* Per eseguire è sufficiente una persona ed uno staff competente, ma le decisioni democratiche e le funzioni di controllo hanno inevitabilmente bisogno di spazi deliberativi e plurali che solo degli organi assembleari possono garantire.

Si è già visto il potenziale e l'ulteriore pretesa decisionale del BP. In uno scenario ipotetico in cui il BP fosse in grado di esprimere una piena sovranità decisionale in ogni sfera politica e in termini di legittimità e autorità, gli attori, i ruoli e i processi tradizionali verrebbero stravolti. Innanzitutto, la funzione deliberativa del consiglio non avrebbe dunque più senso, poiché un processo simile avverrebbe presso altre sfere e in maniera differente e più articolata. Anche le figure del consigliere e del partito non avrebbero più senso, o non sarebbero più necessarie, poiché il compito di rappresentanza verrebbe assunto pienamente da altri attori, nuovi, diversi e più prossimi ai cittadini. Laddove i cittadini necessitavano di un partito politico o di un proprio candidato per poter essere rappresentati nelle istituzioni LD, attraverso il BP possono prescindervi, potendo partecipare direttamente al processo deliberativo (Fedozzi 2001: 152-153) o semplicemente votando ed eleggendo altri tipi rappresentanti con altre prerogative e più vicini alle proprie identità.

Attraverso il BP, la popolazione scopre di avere la capacità di autorganizzarsi attraverso le proprie forme associative sociali e raggiungere attraverso di esse la sfera



politica con proposte chiare e condivise. Essi non hanno più bisogno di passare attraverso altri canali rappresentativi *ad hoc* – come quelli partitici – incaricati dalla forma della democrazia politica moderna ad interpretare e supportare i loro interessi, poiché riescono a farlo in maniera autonoma ma attraverso i propri naturali canali di rappresentanza sociali, grazie a specifici ed appropriati processi democratici.

In effetti, i dati misurati da Avritzer (2002b: 40; *tabella 12*) ci mostrano come, in seguito all'attuazione del BP, le associazioni comunitarie – quelle che in un linguaggio politologico definiremo 'gruppi di interesse' – abbiano già by-passato ogni contatto con i 'politici' per ottenere ciò di cui avevano bisogno. Su quasi il 90% del campione che affermava come la propria comunità avesse ottenuto dei benefici dal BP, nessuno dichiarava di essere dovuto passare per l'intermediazione dei propri rappresentanti istituzionali.

Tabella 12: Ruolo della mediazione politica, prima e dopo il Bilancio Partecipativo

|  | %                     |                          |
|--|-----------------------|--------------------------|
| La comunità aveva accesso alle risorse pubbliche prima del BP? | Si<br>62,7            | No<br>37,3%              |
| Attraverso quali pratiche?                                     | mobilizzazione<br>54% | contatti politici<br>41% |
| La comunità ha ottenuto risorse pubbliche attraverso il BP?    | Si<br>89,6%           | no<br>11,4%              |
| Sono state necessarie altre forme di intervento oltre al BP?   | Si<br>28%             | No<br>72%                |
| L'azione dei politici è stato necessario?                      | Si<br>0%              | No<br>100%               |

Fonte: Avritzer (2006: 632).

Dunque, come sostiene lo stesso Avritzer (2002b: 40), il BP 'riesce [già] a limitare l'intervento dei mediatori politici, *sostituendoli con le assemblee e i forum* dove la popolazione prende direttamente le decisioni più importanti in tema di bilancio' e vota altre forme di mediazione.

Questi stessi processi democratici permettono la composizione pacifica di interessi contrastanti che non avviene più attraverso la delega ad una specifica classe 'politica'. Vice versa, neanche lo Stato – nonostante la sua complessità amministrativa – avrebbe più bisogno di un'*elite* che competa per prenderne il controllo e governarlo – cioè governare la società – perché nuove e molteplici elite

hanno scoperto un proprio e nuovo modo di farlo che è in grado di prescindere da una *classe ad hoc*.

Si può ben concludere, allora, riprendendo la riflessione di Fedozzi (2001: 154) che autorevolmente sostiene come il BP operi una sorta di *delegittimazione* dei rappresentanti politici. Seppure in maniera molto implicita e limitata alle sole ma rilevanti decisioni di bilancio, è messa in discussione la sovranità del suo organo di riferimento, cioè il consiglio (Avritzer 2009: 127-128) e il suo ruolo esclusivo di interfaccia tra lo stato e la società. Le pressioni del BP e il corrispettivo malessere diffuso della 'categoria' è sintomatico e certamente giustificato. Tuttavia, va ribadito che il problema non è nel consiglio, bensì nell'intera classe politica che è delegittimata nella sua funzione intermediaria, poiché lo stesso esecutivo cambia funzione e diventa teoricamente un semplice facilitatore ed esecutore di decisioni altrui. Non è un caso che il primo *Prefeito* che ha guidato la creazione del BP fosse un esponente del neonato movimento sindacalista, la cui prima motivazione politica fosse non quella di 'promuovere la propria carriera politica, bensì ricompensare i propri sostenitori e raggiungere anche gli altri' (Wampler 2004: 83).

Seppur in toni differenti, il malessere riguarda l'intera categoria che, oltre al consiglio, opera anche attraverso l'esecutivo. Le due forze sono quindi in tensione:

- quelle politiche che, attraverso la propria azione all'interno delle istituzioni politiche, detengono l'autorità politica anche nei confronti del BP;
- quelle sociali che attraverso la pratica partecipativa, acquisiscono autonomia e la consapevolezza di una forza propria e godono della sovranità del voto politico nei confronti delle istituzioni LD.

La coesistenza è incoerente poiché:

- in questa conformazione, il BP è di fatto uno strumento partitico;
- nella situazione ideale auspicata di autonomia e deliberazione, le istituzioni LD assumono una forma diversa o perdono di utilità.

Di fronte a questo conflitto endemico, ciò che diventa importante non è tanto *constatare* la necessaria compresenza di volontà politica e capacità sociale, bensì *valutare* innanzitutto se questa coesistenza sia possibile, cioè: a) fino a che livello di capacità e di autonomia decisionale può potrebbe giungere il BP, al punto da potersi

sostituire al consiglio nelle sue prerogative costituzionali, ma soprattutto b) fino a che livello la società politica, nata per governare, può voler cedere le proprie prerogative di fronte ad una crescente capacità deliberativa sociale.

In conclusione importa vedere se in queste condizioni sia possibile concepire una coesistenza tra società politica e società civile oppure, differentemente da ciò che si afferma, no. Rimane la constatazione che, in una piena attuazione del BP le istituzioni indirettamente mutano assumendo dei ruoli alieni a quelli alla base della loro legittimazione (produzione di politiche, formazione delle leggi e regolamentazione sociale), e creando per questa ragione un conflitto tra rappresentazione e realtà.

*(b) La posizione privilegiata della società politica rispetto alla società civile: il meccanismo elettorale e il controllo delle 'risorse' istituzionali*

I conflitti tra il BP e le istituzioni rappresentative LD che mettono in discussione la loro coesistenza sono dunque dovuti innanzitutto alla condivisione della medesima funzione decisionale ed al tempo stesso la diversità di attori e di codici di azione. Secondo Avritzer, una società civile forte è sufficiente a mantenere una società politica nel ruolo di garante della transizione e del funzionamento del BP e di esecutore delle sue decisioni, come è avvenuto a Porto Alegre. Oppure, come sostengono Schneider e Goldfrank (2003), lo stimolo a preservare il BP deriva semplicemente dal fatto che esso sia una fruttuosa strategia elettorale per conquistare e conservare il potere. Tuttavia, questi indicatori non sono dati, né sono facilmente misurabili. Né il sostegno politico, tanto meno la vitalità sociale possono essere considerati come scontati o acquisiti, così come la relazione diretta tra promozione del BP e successo elettorale, come prova la duplice sconfitta elettorale del PT.

Il BP incide sui poteri degli attori LD, partiti e uomini politici, e per questo non tutti sono favorevoli. Se da un lato la volontà/necessità del BP è quella di estendere le proprie competenze, dall'altra una buona parte dei politici – sia di maggioranza che di opposizione – opterebbe per un'ulteriore limitazione al BP o addirittura preferirebbe ritornare ad una situazione 'ordinaria' a tutela del proprio mandato,

poiché convinta di essere il migliore attore in grado di comprendere le reali necessità della città. Chi si candida ad essere ‘rappresentante politico’ difficilmente può essere incline a cedere le proprie prerogative politiche: farebbe un altro mestiere. Si tratta di riflessioni legittime che traggono forza sia dalla legittimità proveniente dall’ordinamento e dai meccanismi elettorali che certificano il consenso e l’autorizzazione, sia dai corrispettivi limiti ‘rappresentativi’ che caratterizzano il BP. È in realtà piuttosto insolita la situazione opposta di una classe politica che cede le proprie prerogative. La *strategia politica* si scontra anche con una certa dose di *costrizione politica*, come conferma lo scetticismo presente anche tra le file dello stesso PT.

Il BP vive in un sistema che si fonda su altri codici o meccanismi e deve pertanto sottostare ad essi. Uno di questi è appunto l’elezione di partiti ai quali è demandata la potestà decisionale formale. In quanto potere sociale e informale, il potere del BP rimane soggetto all’esito elettorale e cioè al programma e al *Prefeito*/partiti più votati. Di fronte alla presenza di una ipotetica – ma legittima – maggioranza di attori politici scontenti e desiderosi di tornare alla ‘normalità’, il BP deve quindi essere politicamente ‘appetibile’ affinché i partiti siano spinti a prometterlo e promuoverlo. L’incentivo elettorale è sicuramente più forte di quello motivazionale. Viceversa, gli attori partecipanti nel BP dovrebbe essere in grado di opporsi elettoralmente, cioè facendo sì che il loro peso valga per il 50% più uno dei voti. Ossia che la maggioranza dei cittadini sia consapevole e voglia che il BP sia deliberativo e che non si torni alla vecchia politica clientelare. Questa convinzione deve essere *a priori* e prescindere dai risultati. Ma il problema nasce proprio qui.

Il BP è una forma di democrazia diretta e nonostante la maggior parte dei cittadini lo apprezzi, coinvolge una minima parte di popolazione, la più attiva. Solo uno ‘misero’ 1-2% dell’intera popolazione vi partecipa, ma una percentuale ancora più bassa ne comprende pienamente il funzionamento. E’ noto il ruolo esercitato dai leader nel gestire l’intero processo, le regole e spesso anche le domande da votare in assemblea, trovando sostegno nel numero di persone che si sentiranno rappresentate dalla loro azione. Per questo motivo, se per l’indistinta opinione pubblica il BP deve essere preservato, solo chi ne è pienamente coinvolto si rende conto dei mutamenti e ne è partecipe. La rimanente e dominante parte della città può rimanere ignara e non

rendersi conto dei cambiamenti in corso, se non nel lungo periodo. Sono tante le modalità incisive, come si è visto descrivendo la cooptazione.

Da un punto di vista elettorale, quindi, il BP rappresenta davvero una piccola percentuale dell'intero corpo elettorale, cosicché è fondamentale che esso goda del supporto delle forze politiche. Tuttavia, come già detto, BP e LD hanno logiche differenti e quella elettorale da cui dipende il futuro del BP è costitutiva del funzionamento e della legittimità del sistema LD e dei partiti che lo costituiscono e che sono strutturalmente portati a fare a meno del BP. La *legittimità elettorale* ed il conseguente controllo di ciò che verranno definite '*risorse istituzionali*' sono due elementi strutturali che pongono gli attori politici in una posizione privilegiata all'interno del sistema politico, dando loro vari strumenti in grado di influire – in modo positivo ma soprattutto negativo – sul BP.

Il primo 'ostacolo strutturale' al BP deriva dal meccanismo elettorale. Può sembrare un'affermazione poco democratica ma, come è stato notato, l'esistenza del BP dipende dall'esito elettorale e cioè dall'eventualità che la coalizione di governo voglia metterlo in atto. In altre parole, alla volontà politica deve associarsi anche la maggioranza dei consensi perché essa si tramuti in azione di governo. Contrariamente, esso rimarrebbe esclusiva volontà politica, oppure potrebbe tranquillamente essere ignorato o in qualche modo depotenziato. Supportare il BP significa, quindi, soprattutto vincere le elezioni. Il BP non avrebbe alcun modo alternativo per affermarsi perché è istituzionalmente vincolato a ciò. Il BP è una buona promessa elettorale, soprattutto in presenza di una società civile forte. Ma per una società politica, il BP è un buon piano di governo solo ed esclusivamente se garantisce la rielezione. Tuttavia il BP non è l'unica e tra le prime priorità per la popolazione, specie in presenza di una società civile debole. Per l'intero corpo elettorale, ciò che conta è la soddisfazione dei propri bisogni ed il BP semmai è valutato per i risultati concreti che esso realizza, non tanto per la sua esistenza *tout court*. Alcuni sondaggi condotti sui partecipanti al BP rilevano come solo un 10-15% considera il BP un diritto, mentre il resto – e si può ipotizzare anche chi non partecipa – solo un modo per ottenere dei risultati materiali concreti (vedi *Tabella n. 0019*).

Se si osservano anche le campagne elettorali, infatti, il BP è solo uno delle tante promesse elettorali, una delle tante ‘politiche’ che un candidato propone ai cittadini. Ogni partito o coalizione – e così il PT – punta per la propria elezione su promesse concrete (infrastrutture, servizi, opere, eccetera) e non semplicemente sulla garanzia della partecipazione e della devoluzione del potere decisionale. Il BP nasce con il semplice obiettivo di invertire le priorità di governo fino a quel momento ostile alla popolazione e il suo successo si è basato proprio sulla sovrapposizione della partecipazione con i risultati concreti. La promessa della semplice partecipazione non è molto allettante per quel 98% di elettori che non partecipa e se il PT non avesse posto come garanzia delle promesse concrete probabilmente non sarebbe mai stato eletto e il BP non sarebbe forse (ancora) esistito.

Se solo una piccola percentuale dell’intera società partecipa al BP, vuol dire che la rimanente probabilmente non fa differenze tra il BP e un modello decisionale più tradizionale, cioè la semplice delega tramite il voto ad un candidato, un partito e un programma. Un governo, quindi, potrebbe benissimo essere in grado di ottenere risultati positivi sia digoverno che elettorali, anche senza il BP. Il BP non è tutto, ma solo una parte – seppur significativa – delle altre attività di un governo.

Se il BP non è dunque l’unica e la migliore promessa elettorale che può far vincere le elezioni, gli attori politici cercheranno il modo migliore per guadagnare il potere, cioè promesse elettorali concrete e tangibili. Il BP sarà semmai il corollario a queste. In conclusione, meno il BP è elettoralmente rilevante, ancor meno gli attori politici saranno motivati a supportarlo o addirittura a rafforzarlo se non, magari, il minimo indispensabile. Il rischio che possano emergere o prevalere maggioranze ostili al BP, desiderose di ripristinare o mantenere i tradizionali processi di formazione delle decisioni pubbliche, o proporre altri nuovi e più miti nei confronti del proprio potere decisionale, è dunque elevato. Questo rischio è sempre dietro l’angolo, senza che il ‘pubblico partecipativo’ abbia la forza necessaria per opporvisi.

A queste difficoltà si somma anche quella che tradizionalmente viene definita come ‘governing dilemma’ (Lipset 1950: 256; Goldfrank e Schneider 2003: 155-157; Abers 2000: 71ss; 226). Si tratta della condizione in cui un governo ‘radicale’ o riformista, eletto sull’onda di un diffuso malessere popolare, non riesce a portare avanti i cambiamenti auspicati – perché ostacolato da molteplici fattori esogeni – e

per tale ragione non viene più votato o viene rimosso. Gli ostacoli possono essere di tipo economico, finanziario, culturale, e possono provenire dalle élite che detengono tali risorse (media, corporazioni e burocrazie) e le utilizzano per conservare lo *status quo*. Da questo punto di vista, il BP sarebbe una minaccia proprio per il carattere radicale e la capacità redistributiva, sia economica che politica, e quella di prevenire dinamiche lobbistiche.

Si passa dalla difficoltà a trattare con gli alleati della ipotetica coalizione, ai rapporti con le categorie sociali, sino alle reazioni dei mezzi di comunicazione di massa. Uno dei problemi che inizialmente aveva ostacolato la capacità del governo PT di soddisfare le domande della società era proprio la mancanza di risorse economiche dovuta sia ad una politica clientelare della precedente amministrazione che ad una mancanza di adeguati trasferimenti dal governo federale. Inoltre, come già è stato accennato, il passaggio dal fronte sociale a quello politico muta inevitabilmente le funzioni e le responsabilità e le risorse e il grado di comprensione di chi è rimasto nella sfera sociale. La relazione è scarsa e – sebbene non si riduca al momento elettorale, come invece sostengono Stoker, Manin e (1999) – è comunque mediata da attori di cui non si dispone di un immediato controllo.

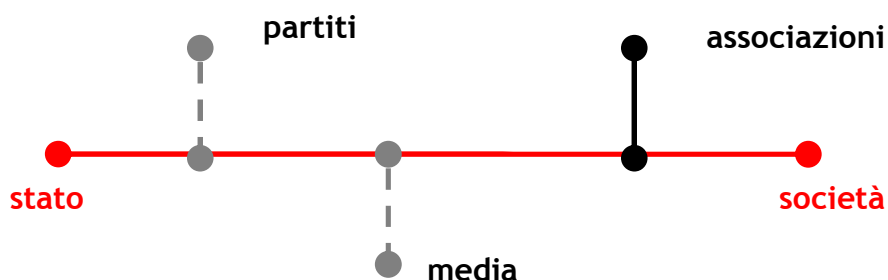
Per molti aspetti, questi elementi sono un tassello in più per spiegare il conflitto precedentemente evidenziato tra lo status ‘politico’ e quello ‘sociale’ che – traslato nel contesto del BP, riguarda il conflitto tra due forme decisionali e due approcci differenti di relazione tra stato e società. Il governo potrebbe avere delle difficoltà che potrebbero suo malgrado impedire qualsiasi azione. La comunicazione diretta con la popolazione attraverso il BP e le forme associative costituite e coinvolte, rende il governo realmente *accountable* e la società più informata. Ma – ancora una volta – questa società è solo una piccola parte e, nonostante la consapevolezza e l’immutato consenso da parte degli attori del BP, ciò non potrebbe valere per il rimanente elettorato.

L’incapacità del BP di affrontare la sfida elettorale riporta al centro dell’attenzione il problema delle diverse logiche alla base dei due processi. In uno schema LD, il rapporto tra stato e società è modellato sulla netta divisione delle due sfere. Esso si basa formalmente sulle elezioni, ma è *mediato anche da altri canali*: innanzitutto dalle strutture e dalle strategie dei partiti politici, ma soprattutto dai

mezzi di comunicazione di massa che – soprattutto in quest’epoca – colmano il gap informativo tra società, partiti e stato. Inoltre, la natura aggregativa delle elezioni e i lunghi intervalli tra l’una e l’altra elezione, non favoriscono un ampio processo deliberativo se non durante i periodi elettorali e nei processi informali della cosiddetta sfera pubblica. Nella democrazia rappresentativa la capacità di relazione e controllo dei cittadini è molto ridotta ed anche a causa della crescente interconnessione globale, è sempre più difficile distinguere tra impossibilità o incapacità di un governo nel perseguire le proprie politiche. La distanza tra società politica e società civile aumenta inevitabilmente ed il ruolo della comunicazione si fa proporzionalmente sempre più importante (Castells 2009).

Nel BP, il rapporto tra stato e società è più articolato, praticamente sistemico. Esso è sia diretto nella fase delle assemblee plenarie che mediato in via continuativa attraverso i forum e il COP in cui siedono rappresentanti sociali. In conclusione, se nel BP lo stato e la società sono messi in continuo contatto attraverso le cosiddette organizzazioni della società civile – le associazioni a cui i cittadini generalmente appartengono – nel modello LD il rapporto è sostanzialmente ‘mediato’ in misura maggiore dai mezzi di comunicazione di massa e dalla struttura stessa dei partiti. Ciò introduce due attori in più e diversi che si *interpongono* tra le istituzioni e la società come altrimenti si organizza e contribuisce ad influenzare gli esiti, nel bene e nel male (figura 16).

Figura 16: Il rapporto mediato tra stato e società nel modello liberal-democratico



Fonte: nostra rappresentazione grafica (in linea tratteggiata gli attori che interverrebbero nel sistema LD)



Per concludere, il meccanismo elettorale è la cerniera che mette in relazione le due sfere e non sembra essere in grado di confermare questo equilibrio che ha lo svantaggio di coinvolgere meno del 1-2% dell'elettorato. È facile comprendere come la scarsa presa elettorale del BP si scontri invece con la legittimazione universale a disposizione degli attori politici attraverso il meccanismo elettorale. Questo meccanismo fornisce loro un *supporto di legittimità* che probabilmente non avrebbero in situazioni informali, a differenza delle OSC liberamente coinvolte nel BP. Viceversa, nonostante lo scarso consenso, il meccanismo elettorale permette che si votino solo i partiti o le organizzazioni che assumono una conformazione organizzativa simile. Con il BP la società ha ora due modi per organizzarsi, ma in uno acquista il controllo dello stato, nell'altro ne è subordinata.

Nonostante la maggioranza dei cittadini dimostri apprezzamento per il BP, il meccanismo elettorale non impedisce così che si possa di fatto votare contro, favorendo forze politiche che sostengono temi elettoralmente più rilevanti, promettono risposte concrete e non necessariamente sono a favore del BP. L'autorizzazione elettorale è uno strumento di legittimazione concepito specificamente per delle strutture di partito e attraverso cui lo stato collega formalmente le proprie strutture burocratiche con la società che esso è chiamato a governare. Il partito è lo strumento attraverso cui, infatti, la società si organizza e che usa per governarsi.

I partiti si ritengono a ragione le forme legittimate a cui le altre devono subordinarsi o *adattarsi* ed è solo attraverso un partito che la società – frammentata – può far affidamento per poter continuare ad organizzarsi, anche secondo le forme del BP. Le elezioni danno autorità e legittimazione politica formale e, oltre a non garantire la continuazione del BP, affidano soprattutto il 'potere istituzionale', cioè il controllo delle cosiddette 'risorse istituzionali' che possono permettere ai partiti – una volta in carica – di influire sui processi partecipativi, nel bene e nel male.

Il controllo delle risorse istituzionali da parte degli attori politici è l'elemento che chiude il cerchio. Anche assumendo che il BP abbia una rilevante influenza elettorale tale da essere promesso, una volta eletti, gli attori politici avranno due opportunità: agire in favore o contro il BP, agire per potenziare o depotenziare l'autonomia e la capacità deliberativa del pubblico partecipativo. Come è noto, il BP dipende

fortemente da un supporto logistico e organizzativo dell'esecutivo ma soprattutto un efficace coordinamento. Ogni minimo atto in una o in un'altra direzione incide sull'autonomia del BP. Il governo può incidere così in molteplici modi sul processo, ma soprattutto attraverso la relazione privilegiata che si instaura tra con i delegati e i consiglieri del BP.

Anche un governo ostile può dunque promettere di mantenere il BP ma poi, nei suoi quattro anni di governo, può fare di tutto per depotenziarlo e renderlo innocuo per le successive elezioni, utilizzando il potere e le risorse che il controllo formale delle istituzioni pubbliche fornisce loro. Ad esempio, potrà cooptare i leader comunitari offrendo loro fonti alternative di finanziamento che permetta loro di bypassare le procedure competitive del BP, oppure una futura candidatura od un *cargo de confiança*.

Sia chiaro, nulla vieta la legittimità di queste scelte. Tuttavia, dal punto di vista teorico e normativo, questi sarebbero atti in direzione contraria alla definizione e alla *ratio* del BP. Ciò rientra nella normale dialettica tra stato e società e da questo punto di vista sta nella maturità sociale di rigettare tali relazioni per preservare quelli instaurati dal BP. Ma i limiti del BP stesso non facilitano questo comportamento, soprattutto quando – come sostiene Baierle – i leader comunitari hanno un'influenza elevata sul BP che non è controbilanciata da una democrazia interna alle associazioni che essi guidano. Il controllo delle associazioni e del BP permette ai leaders di agire tenendo la maggior parte dei membri/residenti lontani dalle strategie e dalle relazioni con il governo.

Il BP non ha nessun contro-potere in grado di bilanciare le scelte dell'altro attore e così sarà sempre dipendente e sotto la minaccia di dinamiche politiche tradizionali contro le quali esso è stato pensato, limitato dal *non avere a disposizione le risorse necessarie per agire in autonomia* (sia in termini di autorità decisionale che di controllo delle risorse).

(c) *Un'idea 'radicale' ed una realizzazione 'moderata'*

Dall'analisi delle potenzialità del BP e del carattere alternativo al sistema LD, si può dire che uno dei fattori alla base della situazione di vantaggio del secondo sul primo è la mancanza di una consapevolezza da parte dell'intera società del ruolo e delle dinamiche alla base del BP. La convinzione è quella che i due sistemi possono coesistere, quando invece diversi elementi teorici ed empirici lo negano, e questo aiuta a riprodurre le forme e gli stessi limiti. Infatti, il BP è un processo partecipativo e al tempo stesso rappresentativo (Santos 2007) in cui i partiti sono sostanzialmente tagliati fuori (Baiocchi 2005) e che si pone in competizione con essi. È difficile pensare che il BP possa sopravvivere mantenendo le stesse caratteristiche (informalità e partecipazione diretta) e i medesimi auspici (deliberazione e autonomia) proprio perché sottomesso a logiche opposte che hanno il potere legittimo ma soprattutto quello egemonico culturale tale da creare *una consapevolezza ridotta rispetto alle potenzialità* che il BP potrebbe avere.

In realtà, questa dimensione sistemica e alternativa non sembra essere frutto del caso. Il BP nasce proprio dalla volontà delle associazioni comunitarie – e del partito nato dai movimenti sociali – di ridurre l'influenza del potere politico tradizionale e delle sue pratiche clientelari. I movimenti di riforma urbana e delle associazioni comunitarie di quartiere sorgono ed agiscono in aperto scontro con lo stato legale e ne auspicano la fine. Assieme allo stato, tra i problemi da risolvere si includeva anche l'esistenza di una classe politica che ne dava sostanza: colpire lo stato voleva dire colpire in maniera radicale l'élite politica da cui provenivano corruzione, clientelismo e abusi. La soluzione è individuata, così, nell'attacco allo strumento più potente nelle loro mani, cioè il controllo del bilancio pubblico, e sarebbe avvenuta con il trasferimento del potere decisionale su di esso direttamente nelle mani del 'popolo'.

Il BP nasce dunque da questa spinta originaria. La logica escludente alla sua base era già presente – seppur in maniera embrionale – nella volontà di creare processi decisionali alternativi che, passando nelle mani dei cittadini, li avrebbero tirati via dal monopolio e dal controllo di *qualsiasi élite*. Il riferimento era generalizzato all'élite politica in quanto tale e non ad una parte rispetto ad un'altra. D'altra parte,

democrazia e alternanza non erano mai realmente esistite in Brasile, così la corruzione era associata alla classe politica in quanto classe e allo stato in quanto tale che la legittimava con la sua struttura. La cultura anti-istituzionalista, il carattere ideologico e *revolucionarista* di matrice marxista della parte più attiva dei movimenti sociali rappresentati a quell'epoca dall'UAMPA, ma anche del PT, puntava così alla creazione di un 'potere parallelo' in cui essi – in quanto popolo – fossero coinvolti direttamente. In pratica, si auspicava un *nuovo sistema* e non tanto l'ascesa di una nuova elite che agisse dentro quello già esistente. Il controllo sul bilancio sarebbe stato il 'grimaldello'.

La lotta al clientelismo e alla corruzione non era dunque pensata originariamente in termini di maggiore trasparenza ed apertura dei processi decisionali, ma era vista sostanzialmente nell'ottica di una democratizzazione dello stato attraverso la devoluzione del potere direttamente in mano alla popolazione. Ci si riesce, poiché con il BP creano un sistema decisionale alternativo e democratico al suo interno, capace di mobilitare migliaia di persone e – soprattutto – realizzare un'effettiva giustizia sociale, ma solo in parte, perché la responsabilità ultima rimane sempre nelle mani di un'elite al governo. Le forme dello stato non sono formalmente modificate.

La nascita del PT e il passaggio di molti attivisti verso la sfera politica e quella propriamente di governo ha mitigato la radicalità delle pretese originarie anche perché, tramite lo stesso strumento partitico, la società civile aveva avuto ciò che desiderava con la più ampia disponibilità possibile: il PT condivideva la stessa cultura politica e la stessa base sociale dei movimenti e le istituzioni erano così oramai sotto la tutela di una classe politica rinnovata e predisposta a facilitare e gestire il cambiamento. Inoltre, la tutela del governo permetteva anche di proteggere la società dalle insidie della maggioranza ostile del consiglio. Inizia proprio in questo modo la luna di miele che ha poi permesso alla letteratura di celebrare la riconciliazione della democrazia rappresentativa e diretta (Gerno e Souza 1997; Allegretti e Herzberg 2004) e una nuova relazione tra stato e società, o tra società politica e società civile (Avritzer 2009). Per 16 anni ininterrotti queste stesse visioni vengono poi sancite e confermate anche dal responso elettorale: lo scontro frontale

con lo stato sembrava finalmente terminato *perché adesso lo stato ascoltava ed era oramai in sintonia con i bisogni della società*. Lo stato era realmente rappresentativo.

Se tutto questo è stato vero, ed i risultati lo hanno confermato, non lo è altrettanto in termini assoluti e cioè alla luce di un'osservazione più analitica. Infatti, il risultato conclusivo non si è tradotto nella visione radicale iniziale, ma ha trovato una via intermedia. Se da un lato questo ha permesso di assumere le forme e i risultati dell'attuale BP, è altrettanto indubbio che ciò ne ha ridotto il carattere rivendicativo, alternativo ed indipendente. La lotta dei movimenti contro le élite politiche in realtà è stata mitigata e messa da parte sulla scia di una contingenza e di una convenienza storica e trasformata in collaborazione. Infatti, essa non è riuscita ad affrancarsi dalla 'volontà' di una classe politica e soprattutto da quel sistema politico in cui quella classe trova legittimità e da cui lo stesso BP oggi dipende. Nonostante l'origine 'sociale', il PT è comunque un partito e in quanto tale strutturato per operare all'interno delle strutture – seppure aperte al pluralismo e alla competizione partitica – dello stato e non del BP. E non è un caso che ora stia vivendo la stessa parabola di un normale partito di massa (Samuels 2004; Hunter 2008).

I problemi di questa ambiguità sono appena stati descritti e riguardano il conflitto tra una pretesa *autonomia sistemica* del BP ed una reale dipendenza e strumentalità ad una logica istituzionale LD che genera una costante tensione tra un effettivo *empowerment* della società civile ed una sua 'strumentalizzazione politica'. La pretesa sistemica non sembra essere frutto del caso, ma il caso sicuramente ha voluto che gli esiti finali non giungessero ad una soluzione radicale, bensì intermedia.

## Capitolo V.

### *Un nuovo paradigma politico: elementi di una democrazia ‘civile’*

*Cosa succede quando i cittadini  
comuni, una volta risvegliati,  
rifiutano di delegare la loro  
sovranità? (Baierle 2003: 318)*

#### Par.V.1 Una nuova democrazia dentro un vecchio paradigma

Nonostante i suoi limiti, il BP dimostra un enorme potenziale democratico ed istituzionale, predisponendo un processo decisionale coerente in grado di produrre risultati positivi e condivisi dalla cittadinanza, al punto da essere ritenuto deliberativo e vincolante, sia dal governo che dalla maggioranza della popolazione. Esso si basa su elementi innovativi in termini di partecipazione, rappresentanza e quindi legittimità politica in cui la società civile gioca un ruolo centrale, potendo operare in maniera autonoma. Nello specifico, attraverso il BP una parte del processo decisionale va essenzialmente fuori dai tradizionali canali di rappresentanza verso altre istituzioni, anch'esse - seppur in forma limitata – rappresentative. Per questo carattere sistemico, autonomo, deliberativo e di capacitazione sociale, il BP riesce a porsi come un processo decisionale alternativo a quello LD, con risultati democratici.

Sia il BP che le istituzioni rappresentative LD sono concepiti e mossi per prendere decisioni collettive e pubbliche ma rappresentano *due processi deliberativi totalmente differenti e alternativi, due tipologie di attori, due tipi di partecipazione e di rappresentanza, due linguaggi differenti e due fonti diverse di legittimità*. Presi singolarmente entrambi possono avere l'ultima parola, ma unitamente nessuno dei due sistemi può averla senza che si crei un conflitto di competenze, per lo meno in

materia di bilancio. *Il ruolo politico tende sostanzialmente a sovrapporsi, poiché entrambi sono deputati alla medesima funzione pubblica.*

Il BP genera inoltre un forte mutamento sociale, dovuto al coinvolgimento politico di molti attori sociali che, in tal modo, acquistano un elevato grado di potere e di consapevolezza in merito alle proprie capacità, potenzialità e all'efficacia delle proprie azioni (Baiocchi 2002). In un certo senso, è come se questo percorso, favorito e controllato dallo stato (Abers 2000), avesse dato avvio ad un processo di autorganizzazione nella nuova sfera pubblica portoalegrese. Attraverso e grazie al BP, il pubblico partecipativo si concepisce 'politico' poiché si sente titolato ed è in grado di decidere autonomamente ed in maniera democratica attraverso dei propri rappresentanti senza che così debba più delegare o domandare ad un'élite politica diversa da essa. Questa *capacitazione politica* spinge anche a pretendere sempre maggiore potere decisionale oltre il proprio ambito di competenza.

#### *(a) La sfida al paradigma moderno*

Principalmente per questi aspetti, il BP sembra mettere in discussione il paradigma politico moderno nella dialettica tra i due attori – lo 'stato' e la 'società civile' (oltre al mercato e alla famiglia) – e nell'eterna tensione tra i due. Secondo tale paradigma, essi sono visti come due sfere o sottosistemi distinti poiché espressione di due codici e relazioni differenti: potere il primo e libertà la seconda. Per tali peculiarità, ciascuno ha una sua distinta identità ed una sua posizione nello scacchiere della realtà societaria: è naturale ed ovvio, dunque, che la società civile si muova libera dentro i confini di uno stato, si aggregi liberamente e liberamente agisca anche nei suoi confronti attraverso molteplici modalità di azione proprie (lobbying, pressione, mobilitazione, formazione dell'opinione pubblica, eccetera). Ad un livello politico, invece, i singoli cittadini sono considerati come individui e decontestualizzati dalle proprie appartenenze sociali, per poi essere ricomposti come appartenenti ad un'unica (o molteplici ma concentriche) società territorialmente definita.

La sfera sociale deve essere separata da quella politica (cioè dallo stato) che, invece, deve rappresentare la comunità nel suo insieme e nell'insieme del territorio di riferimento. Pertanto, il carattere democratico ed equo delle istituzioni politiche è dovuto dalla relazione formale che si instaura con questa società considerata nel suo insieme di singoli individui – e non di realtà organizzate – attraverso lo strumento del voto personale ('una testa, un voto' – Bobbio 1987: 6) sia elettivo (democrazia rappresentativa) che deliberativo (democrazia diretta: ad esempio, il referendum).

Viceversa, è altrettanto ovvio che lo stato – come organizzazione rappresentativa dell'insieme di individui che compone la società – si erga come un altro attore autonomo dalle altre forme organizzative (private) e valuti in tal modo i numerosi e spesso frammentati e contrastanti input esterni e allo stesso modo decida su di essi secondo i principi democratici stabiliti dall'ordinamento. La sua autorità deriva dalla legittimazione attraverso le elezioni – unico collegamento diretto e formale previsto tra rappresentati e rappresentanti – ed è limitata secondo i principi dello stato di diritto. La natura politica della società civile è invece individuata nella capacità di *influenzare* la sfera politica attraverso le sue azioni.

In considerazione di questa distinzione di *ruoli e capacità*, la prima sfera è dominio del privato e quindi di interessi particolari, mentre la seconda è quella politica, poiché dovrebbe esprimere l'insieme della società al di là delle specificità e da cui solo potrebbe scaturire l'interesse generale. Solo recentemente la società ha acquistato uno status 'pubblico', divenendo 'società civile', distinguendosi dai rapporti tipicamente economici e di mercato e dimostrando una capacità di azione democratica e universale (Habermas 1989; 1996; Cohen e Arato 1992; Keane 1988). *Tuttavia, essa è tale solo nei confronti della sfera privata, mentre rimane privata nei confronti della sfera politica.* Sulla base di questa rappresentazione della realtà, il paradigma moderno modella la forma di democrazia liberale in cui la rappresentanza politica è detenuta da una società *ad hoc* che è politica e deliberatamente si costituisce e compete per esercitare il controllo dello stato. Essa emerge dalla società e si distingue dalla società civile che invece si aggrega liberamente e per le più molteplici finalità.

E' facile comprendere perché il BP sembri invece fornire un paradigma differente: gli 'input esterni' derivanti dalla società civile e dunque dalla libera aggregazione (le



questioni pubbliche che danno forma alla cd. sfera pubblica), non agiscono più esplicitamente al di fuori delle istituzioni politiche e nelle forme tradizionali, ma sono organizzati secondo un processo partecipativo che dà forma ad un altro assetto istituzionale, strutturato al suo interno secondo criteri democratici ed altresì in grado di raggiungere risultati coerenti, ma soprattutto autonomi e condivisi anche dalla gran parte della società intera.

L'azione generalmente frammentata e particolaristica della società – alla base della giustificazione della presenza di uno stato sovrano – nel BP è articolata invece in maniera ordinata, attraverso delle regole che permettono alle molteplici articolazioni organizzative di competere in un'arena che è sempre pubblica ed informale ma che di fatto – ed anche per volontà del governo – coincide con quella politica. La sfera politica non è più, così, uno spazio privilegiato dell'élite politica e dei partiti come organizzazione *ad hoc*, poiché un'altra forma ed altri attori competono con essi. Tutto questo avviene senza privare gli attori sociali della loro libertà di agire al di fuori di ogni schema e confine istituzionale.

Il BP crea un *percorso politico alternativo* e specifico per la società civile, sfidando così i limiti della modernità che assumono come necessario uno stato che sia una figura politica esterna ed astratta dalla società e dalle sue dinamiche aperte e flessibili, in grado di governare la complessità, la frammentazione e la natura particolaristica di quest'ultima. Il BP sembra andare oltre la concezione triadica tra sfera privata, politica e pubblica perché la sfera pubblica in questo caso si fonde in quella politica, modellandola secondo le proprie forme e i propri codici.

Il BP applica, dunque, una nuova etichetta al concetto di politico legandolo indissolubilmente al concetto di sociale o meglio di civile. Il linguaggio del potere (Habermas 1994; 1996) come monopolio delle decisioni pubbliche, si fonde con le dinamiche civili che sono parziali e settoriali, ma possono essere anche deliberative e democratiche. Con il BP esse trovano semplicemente il modo di articolarsi dentro un processo più strutturato, inclusivo e democratico *sui generis*.

Si ritornerà più avanti su questo aspetto. Per il momento, occorre sottolineare che, da questo punto di vista, l'esistenza e la sopravvivenza del BP in quanto istituzione partecipativa sarebbero difficilino non tanto per la mancanza di volontà politica e/o di una società civile forte – comunque sia, necessarie – bensì per la compresenza di due

dinamiche e due linguaggi differenti ma che al tempo stesso vogliono entrambi interpretare ed agire dentro la medesima sfera politica: gli uni sono i tipici di una democrazia moderna liberale, già nota, attiva e dominante; gli altri sono ancora da specificare, definire e collocare, ma comunque prossimi a quelli tipici della cosiddetta società civile.

Con il BP, è come se la società si trovasse ora ad avere insolitamente due modi per organizzarsi al fine di agire direttamente nella sfera politica: attraverso i partiti, nella maniera formale e spesso contestata, o attraverso le proprie associazioni, nella modalità informale del BP così come avevano auspicato durante la lotta al regime militare. Non è un caso che nel BP le organizzazioni partitiche non riescano ad accedere e, viceversa, nelle istituzioni LD non vi riescano le organizzazioni della società civile. Nonostante tutto, se con il primo modo la società civile acquista il controllo dello stato, con l'altra ne sarebbe ancora subordinata. Ciò pone soprattutto la società civile in una crisi di identità: partecipare autonomamente al BP, secondo i suoi meccanismi, oppure legarsi direttamente al governo o all'opposizione - se non proprio candidarsi - per portare avanti (forse più facilmente) i propri interessi. I partiti si ritengono a ragione le forme legittimate a cui le altre devono subordinarsi o *adattarsi* ed è naturale e comprensibile quando ciò accade.

*(b) Un sistema non (ancora) politico: informalità e vulnerabilità*

Sebbene il BP acquisti ed eserciti di fatto un'autorità politica, questa è tuttavia solo informale, poiché quella formale rimane pur sempre titolarità delle istituzioni rappresentative LD i cui attori scelgono volontariamente - o sono quasi costretti, come avviene per il consiglio - di cederne una parte, esercitandone comunque il controllo finale. Anche se il BP può operarvi autonomamente, è il politico che colloca il BP nella sua sfera di competenza. Il BP è così un mero strumento nelle mani del governo, sebbene lo sia anche per la società civile. Per questo motivo, così come il governo decide di cedere la sua potestà, allo stesso modo è in grado di riprendersela, misurandosi eventualmente con la società, prima, durante e dopo il momento elettorale. Allo stesso modo, il governo è in grado di esercitare

un'influenza notevole sul BP, nel bene e nel male, attraverso il controllo delle istituzioni e delle risorse pubbliche utilizzate per facilitare il dispiegarsi del processo partecipativo.

Di fronte a questa autorità, il BP è strutturalmente incapace di opporvisi se non attraverso gli strumenti tradizionali a sua disposizione: voto, lobbying, protesta e *public opinion building*. Effettivamente, come ben sostiene Avrtizer, perché il BP possa sopravvivere ed essere a sua volta realmente efficace e deliberativo, non basta solo la volontà politica ma esso deve essere influente anche e soprattutto elettoralmente. Ovverosia, la società nel suo insieme deve essere convinta della sua indispensabilità, affinché indirizzi il proprio voto verso la 'maggioranza' più favorevole e predisposta. Altrimenti, nulla potrebbe evitare la naturale esistenza di una minoranza legittimata a competere per porre fine all'esperimento partecipativo e tornare ad una situazione più tradizionalmente rappresentativa, o comunque intenzionata a ciò. Il BP non è *la* democrazia ma solo una risorsa per la democrazia politica che è rappresentata dalle istituzioni e i meccanismi LD e che può sempre decidere di farne a meno oppure no. Salvo, appunto, una diversa volontà popolare.

Il problema del BP – e della stessa interpretazione corrente – nasce proprio da questo preciso momento. Infatti, nonostante il sostegno generale della popolazione, solo una piccola percentuale di cittadini è coinvolto nel BP e ancor meno ne comprende a fondo le dinamiche e vi partecipa con uno spirito consapevole. Molti lo fanno per un'esclusiva finalità strumentale – far realizzare delle opere – piuttosto che come esercizio di un diritto e della propria cittadinanza (vedi *tabella 8*). Secondo la visione corrente, ciò non costituisce un problema rilevante o comunque è una situazione con cui fare inevitabilmente i conti, se si vogliono preservare il carattere di *democrazia diretta* e quello di *sfera pubblica non-statale*. Non a caso si auspica la presenza di una società politica illuminata. Tuttavia, sono proprio queste caratteristiche – la scarsa partecipazione e l'informalità – che rendono il BP vulnerabile alle dinamiche elettorali che, invece, sono universali e vincolanti.

Essendo due sistemi con due codici di azione ed attori differenti, ma entrambi deputati ad agire nella sfera politica, anche la sola coesistenza e relazione incidono negativamente, a maggior ragione se uno dei due è in una condizione di subalternità. Si genera inevitabilmente una reciproca contaminazione dei rispettivi codici, in un

gioco di forze in cui quello LD è tuttavia dominante per la sua posizione legittima e formale. Così, nel momento in cui, per una qualsiasi ragione, il BP dovesse minacciare o porsi in forte contrasto con la società politica (a seconda del grado di *empowerment* e di influenza del BP ed a seconda del grado di percezione della minaccia da parte della maggioranza politica di turno), quest'ultima avrebbe modo di sfruttare la propria (legittima) posizione istituzionale per preservarla, sia influenzandone le decisioni che cessando di sostenerla.

Ogni minima influenza politica porterebbe inevitabilmente allo snaturamento del processo partecipativo poiché lo spingerebbe ad agire secondo (e per) dei codici che non gli appartengono, vestendolo, cioè, un'identità politica (nel senso moderno) che prevede altri interessi, altre tipologie organizzative, altre azioni e altre forme di legittimazione. Il rischio è quello di incidere su quelle caratteristiche che rendono il BP così efficace e 'l'istituzione più partecipativa', cioè proprio sulla sua diversità dai codici politici e sulla prossimità a quelli 'civili'. Solo per fare un esempio, si pensi alla divisione trasversale all'interno dello stesso pubblico partecipativo la cui appartenenza politica – che esso esprime al momento del voto – si pone in conflitto 'interiore' con quella sociale – attraverso cui, invece, esso partecipa nel BP. Il peso dell'una o dell'altra all'interno del pubblico partecipativo influisce inevitabilmente sul processo di autoregolamentazione del BP e dunque sulla sua stessa natura. Ma, come dimostrato, la prima è alternativa alla logica del BP e la sola esistenza inevitabilmente contamina il carattere 'civile' del il processo partecipativo, compromettendolo definitivamente.

Il problema risiede, pertanto, nella coesistenza di due modalità di 'politico', due diverse tipologie di sfera politica, dove però *una deve operare all'interno dell'altra*. Nelle condizioni attuali, dunque, non vi potrà mai essere un equilibrio stabile a causa di questa incoerenza e dall'incoerenza derivante dalla volontà di mantenere il BP informale insieme alla parallela pretesa di volerlo deliberativo e autonomo dal governo. È impossibile che queste caratteristiche possano esistere assieme, sia praticamente che teoricamente: *il BP è deliberativo nella misura in cui il potere politico deliberatamente lo riconosce, mentre – data la stretta dipendenza dalle risorse pubbliche – è difficile considerarlo autonomo dal governo.*

Secondo la visione corrente, però, la società civile sarebbe in grado di conservare la sua autonomia nel BP, proprio perché è preservato il carattere informale e perché il potere politico decide di non influire e sottostare al Regolamento Interno autoprodotta. La separazione moderna delle due sfere e i rispettivi codici sono in questo modo rispettati. Tuttavia, non si tiene in considerazione che – differentemente da ciò che prevede l'approccio moderno – la società civile pretende, e in parte ci riesce, un ruolo proprio in una sfera che non gli compete, quella politica. La coesistenza di due codici e due tipologie di identità, entrambi deputati e capaci di assumere un ruolo decisionale, crea un'inevitabile conflitto, ma soprattutto uno squilibrio tra uno che gode della legittimità formale e l'altro che vi dipende e dipende dal coinvolgimento diretto della popolazione. Ciò rende un codice dominante su un altro e vana ogni pretesa del secondo sul primo.

L'associazione di un'identità specifica – quella politica – con la legittimità istituzionale democratica incentiva la produzione e la riproduzione di tale identità perché, se si segue l'approccio morfogenetico (Archer 1995), in un rapporto tra struttura ed agente è l'esistenza della prima che condiziona l'azione del secondo, fintanto che quest'ultimo non sia in grado di modificare la prima. Volendo utilizzare un linguaggio gramsciano, in questa condizione di coesistenza, la visione moderna di politica e di democrazia – attuata e supportata dalle forme e dai processi LD – è egemonica rispetto a quella emergente rappresentata dal BP che però esiste solamente nella prassi ma non nella teoria ed in cui alla società civile è assegnato un ruolo differente e centrale anche nella sfera definita politica.

Sulla base di queste interpretazioni, allora, il problema sarebbe anche e soprattutto una questione discorsiva, cioè risiederebbe proprio nella reciproca convinzione da parte di (una parte della) società politica e società civile che non si debba andare oltre la concezione e la forma attuale del BP, oltre il paradigma moderno e che pertanto i problemi esistenti si risolvano nella ricerca di un giusto equilibrio tra i due attori. Salvo auspicare l'aumento della partecipazione, la crescita di una cittadinanza militante (Baiocchi 2005), i sostenitori del BP non mirano a qualcosa di più e di diverso dall'attuale collocazione istituzionale e dal limitato ruolo politico. Stante l'interpretazione qui sostenuta, sarebbe proprio questo il limite che condanna le potenzialità del BP.

Per tornare su un'analisi più concreta, ciò che manca alla società portoalegrese, come allo stesso pubblico partecipativo (e naturalmente anche alla società politica) – e perciò vi è instabilità – è una consapevolezza superiore a quella attuale e tale da potersi contrapporre vigorosamente ad ogni eventualità che possa minacciare un ridimensionamento o l'autonomia del BP, sia essa un esito elettorale che un intervento del governo. Il percorso di consapevolezza è minato proprio da questo doppio status identitario che genera inevitabilmente delle divisioni politiche all'interno del BP che sono trasversali a quelle interne alle sfere deliberative partecipative e che in realtà non dovrebbero esservi.

Insomma, oltre alle naturali divisioni 'civili' interne al BP – sia in merito ai diversi interessi e bisogni che sulla natura e sulla visione del processo partecipativo – vi è anche un ulteriore *cleavage* 'politico' che è totalmente alieno al BP e che altresì contiene in sé l'intrinseca opposizione ad un BP autonomo e deliberativo. Cosa succederebbe se questo *cleavage* fosse dominante e spingesse a far funzionare e modificare in maniera radicale il BP in direzione di una maggiore dipendenza e subordinazione al governo di turno? Sarebbe considerato il frutto di un autonomo processo sociale o di una cooptazione politica?

*Il BP è consapevolmente concepito in maniera limitata* e subordinato alle dinamiche moderne e cioè alle istituzioni rappresentative LD, riconosciute come legittime garanti del processo e con cui instaurare una normale e vitale dialettica stato-società. La doppia appartenenza, sociale e politica, è considerata naturale. Tuttavia, se da un lato il pubblico partecipativo si autorganizza nel BP plasmandolo secondo le proprie caratteristiche, dall'altro lato la società politica compete per il consenso dell'intera popolazione anche proponendo delle modifiche del ruolo del BP nell'amministrazione della città. Se da un lato il pubblico partecipativo considera il BP come un'istituzione permanente nelle sue mani, dall'altro lato la società politica lo considera funzionale alla rielezione e alla permanenza in carica, quindi né eterno né alternativo ad esso. Insieme alla società politica, questo lo può pensare anche una parte del corpo elettorale. Se da un lato il pubblico partecipativo può garantire l'autonomia del processo decisionale del BP, dall'altro lato la società politica ha il potere di incidere notevolmente sul suo funzionamento operativo, rendendo vano o comunque limitato ogni sforzo del primo; ad esempio, gli stessi attivisti e

simpatizzanti del governo possono minarlo dall'interno, semplicemente partecipandovi. Per terminare, se da un lato la società civile deve confidare nella partecipazione diretta della popolazione per godere del suo sostegno e di un maggiore peso 'politico' (anche se forse l'avrebbe altrimenti), dall'altro lato la società politica ha dalla sua parte lo strumento formale elettorale, per giunta obbligatorio, che gli garantisce una legittimità che altrimenti probabilmente non avrebbe.

Il BP genera dunque consapevolezza politica, ma solo per una piccola parte della popolazione e fino ad un certo livello, perché nella società intera prevale il sostegno – o la semplice accettazione che non vi siano alternative – alle pratiche stabilite dalle istituzioni formali LD. In essa vi è la convinzione che l'organizzazione partitica e le istituzioni LD siano indiscutibili e centrali, che un'identità politica si debba pur sempre avere, oppure che un partito politico o un sindaco si debba pur sempre votare. Questo è prevalso anche tra società civile e società politica nel momento della creazione del BP, quando hanno 'siglato' un patto di collaborazione basato sulla comune accettazione del BP secondo la forma attuale, cioè dando vita al connubio tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. In quel contesto, i movimenti e le associazioni avevano incontrato un partito realmente rappresentativo, ma la rappresentanza consisteva semplicemente nella mutua convinzione che il potere decisionale dovesse essere decentrato.

Tuttavia, proprio a causa di questa limitata consapevolezza, neanche la volontà politica sembra essere sufficiente per vincere le elezioni e continuare questa strategia. Vi sarà sempre un'opposizione che non sarà d'accordo con *questo* BP e avrà il legittimo diritto di modificarlo e proporlo alla società, magari incontrando in essa un valido consenso. Nella maggior parte della società regna l'opposta consapevolezza che la responsabilità decisionale e di governo sia competenza degli attori politici che formalmente compongono il quadro istituzionale LD e da essi pretendono risposte rappresentative. La promessa della semplice partecipazione non è molto allettante per quella maggioranza di elettori che non partecipa e se il PT non avesse posto degli obiettivi concreti redistributivi a garanzia del BP (l'inversione delle priorità parallela alla partecipazione popolare) probabilmente non sarebbe mai stato eletto e il BP non sarebbe forse neanche esistito.

In questo contesto politico-istituzionale, saranno pertanto privilegiati coloro maggiormente in grado di fornire e promettere le migliori soluzioni ai problemi più urgenti e condivisi – dunque un coerente piano di governo – piuttosto che confidare (e promettere) indiscutibilmente in una maggiore partecipazione popolare. Essi potranno tutt'al più promettere la creazione o il mantenimento del BP ma visti gli interessi prevalenti e lo scarso coinvolgimento sociale, avranno maggiore chance di vincere puntando sui problemi reali e sulle concrete risposte ad essi. Questo è alla base del processo elettorale ed i rappresentanti sono eletti per tale scopo: che senso avrebbe essere eletti per il solo scopo di cedere il mandato politico ad altri?

È evidente come ciò permetta a chiunque di essere eletto, anche solo dichiarando di 'migliorare' o comunque modificare il BP per poi – un giorno qualsiasi – cooptarlo o non considerarlo più. Le strategie sono molteplici e possono essere giocate non solo dalla posizione di governo, ma anche dall'interno delle dinamiche sociali e nel BP stesso, proprio a causa della duplice appartenenza ed identità che detiene ogni cittadino. *Più che un incentivo, quindi, la legittimazione elettorale sembra piuttosto essere una minaccia al BP.*

In conclusione, il BP accetta di essere espressione di una sfera sociale, quindi adatto alla partecipazione delle organizzazioni della società civile ed informale rispetto alle istituzioni politiche. Tuttavia, in questo modo si pone volontariamente alla mercé delle dinamiche elettorali e della società politica che – a sua volta – volontariamente può accettare o meno di rendere il BP deliberativo. Da qui la duplice necessità – come afferma Avritzer – di una società civile viva nella sua sfera, insieme ad una forte volontà politica degli attori politici.

Pertanto, nel contesto – e nella conformazione – attuale, il BP dipende realisticamente non tanto dalla società civile, quanto soprattutto dalla *capacità* (Abers 2000: 211) e dalla *volontà* della società politica di supportarlo anche al di là dell'incidenza elettorale. Il problema è che la società politica è pur sempre un attore esterno con una sua struttura organizzativa interna (i partiti) ed una motivazione ed un codice di azione peculiari (il controllo del potere politico espresso dalle istituzioni LD) che legittimano la loro esistenza. Perciò essi sono strutturalmente poco inclini a cedere le proprie prerogative, neanche per una ragione elettorale. E sicuramente non



in maniera definitiva. Anche Avritzer afferma il carattere fortemente precario del BP. Esso (inteso come espressione del modello partecipativo *bottom-up*):

quando lavora correttamente, è l'istituzione partecipativa più democratica e distributiva. Tuttavia, è anche la più esigente e quella che richiede maggiori garanzie come una società civile forte ed una società politica compatta. Inoltre, [il BP] è *l'istituzione partecipativa che può essere più facilmente interrotta da una società politica ostile* (Avritzer 2009: 220, corsivo aggiunto).

Nonostante tutto, essi sono i garanti del BP.

Se il carattere deliberativo del BP dipende dunque solo dalla volontà politica e non ha né sufficiente potere elettorale né tantomeno 'garanzie istituzionali', nulla impedisce ad un partito o una coalizione, di disinteressarsi del BP oppure di cooptarlo nel tempo, depotenziandolo. Allo stesso tempo, non vi sarà modo di sapere se il BP sia stato cooptato, perché il pubblico partecipativo potrebbe essere teoricamente sempre in sintonia con il governo ed il bilancio risulterebbe di fatto risultato della volontà di entrambi. Tuttavia, c'è un aspetto logico e concreto che si aggiunge alla riflessione: se il BP può dipendere soltanto da una diffusa ed elettoralmente rilevante consapevolezza sociale, una volta che la società nel suo insieme riterrà il BP indispensabile, a quel punto cosa accadrebbe? Cosa accadrebbe se la società civile fosse davvero così forte da non aver più bisogno del sostegno di una società politica, poiché in grado di 'costringerla' ad accettare la propria volontà espressa nelle forme del BP?

(c) *Un sistema (logicamente) politico e alternativo: una questione di consapevolezza*

L'incompatibilità del BP con il regime LD e l'inevitabilità del conflitto – così come l'incoerenza dell'interpretazione attuale del BP – hanno anche un'altra faccia più teorica che pratica. Ammettendo che il BP sia così rilevante elettoralmente e rappresentativo della volontà popolare di Porto Alegre da diventare non solo parte

del programma elettorale di ogni schieramento politico, ma sostanzialmente *il* programma elettorale di ognuno. A quel punto cosa rimarrebbe delle istituzioni rappresentative LD? Esse assumerebbero sicuramente un ruolo e delle funzioni completamente aliene alla loro stessa natura e alla base della loro stessa legittimazione, mettendo in discussione i loro stessi fondamenti.

Innanzitutto, esse si priverebbero (o sarebbero private) della propria potestà decisionale e le elezioni diventerebbe esclusivamente la scelta tra coloro che meglio di tutti saranno in grado di eseguire le future decisioni prese dal BP e non più coloro che indicheranno le migliori promesse e i migliori progetti. La legittimazione elettorale cesserebbe di fondarsi sulle intenzioni e sui programmi di governo, ma semplicemente sulla capacità e sulla volontà del governo di attuare ciò che autonomamente proverrebbe dal BP e si imporrebbe non più da loro stessi.

Cesserebbe anche ogni forma e ragione di appartenenza ad un partito, poiché il sostegno non sarà più dato all'organizzazione più rappresentativa, bensì a *chiunque* indistintamente sarà in grado di facilitare e assecondare il BP, permettendo così che le organizzazioni sociali partecipanti possano deliberare. Il voto non sarebbe più l'espressione di un'appartenenza identitaria, perché l'identità dei cittadini non si manifesta più nel partito, ma nelle associazioni partecipanti al BP, e diventa finalizzato alla *scelta di un garante o di un'autorità morale ed esecutiva, piuttosto che di rappresentanti e di un programma politico*. Sarebbe assurdo il contrario e cioè che si scelga un partito che sia ostile al BP da parte di un cittadino partecipante. La rappresentanza e la potestà decisionale passano ad essere esercitate da *organizzazioni settoriali*, ciascuna sovrana nella propria 'dimensione comunitaria' e nel proprio spazio deliberativo autonomo.

Il compito della società politica sarà così ridimensionato a quello meramente tecnico di amministrazione di istituzioni meramente burocratiche e distaccato da quello ostico della rappresentanza. Essa diventa semmai rappresentante di sé stessa, come qualsiasi altro gruppo sociale organizzato, e non della società intera, come invece avviene attraverso le istituzioni LD.

Ma arrivati a questo punto, quale senso avrebbe competere per 'il mandato di cedere il mandato' ad altri ancora? Si può comprendere l'elezione di un governo, ma a cosa servirebbero più i partiti politici e, soprattutto, a cosa servirebbe più l'elezione

di un consiglio legislativo? Tutt'al più si riproporrebbe lo schema di un sistema di governo presidenziale dove, però, le funzioni legislative e di *checks and balances* del consiglio sarebbero svolte dai forum e dal consiglio di BP.

Si tratta di una situazione ideale, ma certamente realistica e sufficiente per spiegare per paradosso il conflitto intrinseco tra due realtà politiche palesemente differenti. Perché ciò si realizzi all'interno di un sistema politico LD, *la società dovrebbe giungere a credere che i propri bisogni possono essere risposti solo attraverso un processo strutturato nella maniera del BP e non diversamente*, cioè partecipando essa stessa oppure delegando alle associazioni di cui fa parte o per lo meno confidandovi. Il tutto, nel medesimo modo in cui essa partecipa e vota nelle elezioni per un candidato o un partito e nello stesso modo in cui crede che la democrazia si eserciti attraverso le istituzioni e i processi LD.

La maggioranza dei cittadini votanti dovrebbe essere così consapevole dell'importanza del BP da non considerare alcuna promessa che non sia quella della piena attuazione del BP e delle sue decisioni poiché ogni promessa equivarrebbe ammettere di voler trattenere parte del potere decisionale. Solo con tale livello di consapevolezza il BP cesserebbe di dipendere dalla volontà politica e si trasformerebbe in un processo non solo realmente autonomo, ma anche in grado di imporsi sugli attori e le istituzioni formalmente legittimati. Ma a questo punto, se questo dovesse avvenire realmente, cosa impedirebbe che il BP diventi esso stesso l'istituzione formalmente legittimata?

Per concludere, il conflitto si genera e si moltiplica proprio a causa dei due fattori che sono individuati come fondamentali e che sono:

- il grado di consapevolezza e di *empowerment* della società che impara ad organizzarsi e decidere autonomamente attraverso le proprie organizzazioni 'civili' e secondo i modi del BP ed a spingere affinché la propria volontà diventi legge;
- il grado di volontà politica di assecondare questa consapevolezza, favorirla e non limitarla.

Essi sono elementi, sì, coesistenti ma anche alternativi e la loro sopravvivenza equivale ad un gioco a somma zero. Si tratta di due fattori relativamente collegati tra loro poiché, seppure in relazione attraverso la legittimazione elettorale e i diritti di

libertà, essi godono di un autonomia che deriva dal fatto che sono messi in atto da due soggetti distinti e differenti tra loro, entrambi i quali possono pretendere l'aumento della propria sfera di influenza e viceversa la riduzione dell'altra. Tuttavia, se le relazioni e la direzione che potranno intraprendere sono dunque imprevedibili, non lo sono affatto i risultati, poiché:

- più aumenta la consapevolezza insieme alla volontà politica, più il sistema tende ad istituzionalizzarsi e diventare, cioè, politico e vincolante, sostituendosi se non ancora formalmente, di fatto, al regime politico LD;
- più i due fattori sono contrastanti, maggiore è il tasso di conflitto, il cui esito dipenderà dagli equilibri, dal gioco di forze e dalle rispettive strategie;
- più entrambi si riducono, più il BP perde forza e consistenza e si ritorna al tradizionale assetto politico LD, perdendo tutte le potenzialità di questo processo e, viceversa, rischiando che si riproducano antichi problemi.

Il BP ha una natura sistemica e la sua ipotetica espansione dipende dal grado di consapevolezza sociale e/o politica della sua importanza. Ma al crescere di questa, cresce anche la probabilità che il BP diventi realmente rappresentativo autonomo e capace di andare anche al di là delle sole decisioni di bilancio (anche agli occhi di chi non partecipa ma è disposto a fidarsi e delegare) e che quindi pian piano possa proporsi come un nuovo sistema politico. In alternativa, se a questa conclusione vi dovesse giungere una classe politica sarebbe sufficiente solamente una riforma istituzionale in tale direzione, senza considerare gli ulteriori limiti imposti dall'esistenza di un sistema (e dei vincoli) LD anche a livello federale. Queste ipotesi sono sintetizzate nella seguente matrice (*figura 17*):

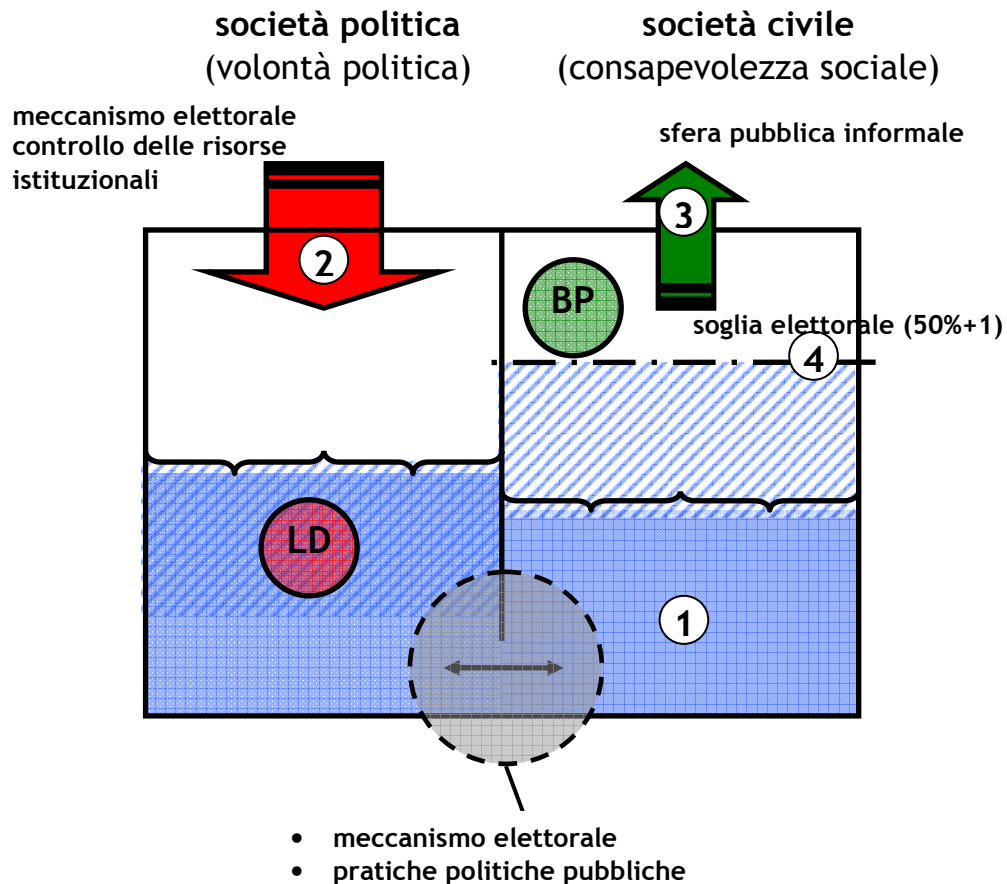
Figura 17: Matrice Volontà Politica/Capacitazione Sociale

|                               | Bassa <i>capacitazione sociale</i> | Alta <i>capacitazione sociale</i> |
|-------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Bassa <i>volontà politica</i> | [1]<br>LD (insoddisfazione)        | [2]<br>Conflitto (transizione)    |
| Alta <i>volontà politica</i>  | [3]<br>BP (instabilità)            | [4]<br>?                          |

*Fonte: nostra rappresentazione grafica.*

Il BP può essere considerato oggi come se si trovasse al centro dei quattro riquadri – cioè al margine di ognuno d’essi – sebbene in modo preponderante verso il terzo riquadro. Come afferma l’analisi descrittiva di Avritzer, il BP ha vissuto in un costante equilibrio tra volontà politica e consapevolezza sociale e al confine tra un processo decisionale LD ed uno BP: sia la società politica che la società civile hanno accettato e giocato nei rispettivi ruoli in maniera condivisa, producendo risultati sorprendenti, ma il sistema politico non ha subito mutamenti particolari di forma. Tuttavia, stare nel bordo significa anche rischiare di passare nell’uno o nell’altro quadrante, ciascuno dei quali è totalmente differente dall’altro, ma alcuni dei quali rappresentano situazioni altamente instabili. Inoltre, come si è cercato di dimostrare, l’equilibrio non può essere stabile e un momento all’altro si può passare nell’uno o nell’altro quadrante, a seconda del contesto dominante e cioè a seconda della collocazione dei due attori principali: società civile e società politica. Il quadrato 3 esprime concettualmente l’interpretazione statica corrente, mentre il quadrato 4 spiega l’ipotesi di mutamento istituzionale appena ipotizzato e che si andrà a definire. Il conflitto tra i due sistemi – e il gioco a somma zero tra volontà politica e consapevolezza sociale – può rappresentarsi in maniera più esemplificativa secondo la seguente figura (18) e cioè come un contenitore che spiega il principio dei *vasi comunicanti*.

Figura 18: Il gioco a somma zero tra il sistema politico LD ed il BP



Fonte: nostra rappresentazione grafica.

Il grafico cerca di mostrare la comune pretesa di entrambi i processi di essere titolari di un medesimo potere decisionale pubblico all'origine del conflitto. Il fatto di competere in un terreno in cui la risorsa – il potere politico [1] – è scarsa, porta i due sistemi a vivere in una costante tensione che dipenderà rispettivamente dal grado di *consapevolezza* della società civile delle proprie potenzialità e dal grado di *volontà* della società politica di cedere realmente il proprio potere. Tuttavia, i rispettivi poteri e le rispettive risorse a disposizione incidono sul risultato: mentre il primo ha il controllo delle risorse istituzionali e la legittimità formale attraverso le elezioni universali (la freccia più larga, che sintetizza la forza di questi elementi) [2], il secondo ha solo la sfera pubblica come spazio organizzativo autonomo e libero

supportata da un metodo organizzativo nuovo che è il BP (una freccia più piccola) [3]. Tuttavia, mentre il primo si fa scudo della coercizione e dell'autorità formale che impone un certo funzionamento delle istituzioni e legittima formalmente alcuni privilegi 'politici', come fare le leggi o controllare le risorse pubbliche, il secondo deve sottostare alle dinamiche informali della sfera pubblica e all'interno d'essa costruire un consenso sufficientemente largo in termini elettorali [4].

In questo modo l'azione dell'uno o dell'altro ha inevitabilmente effetto sull'azione e sulla sfera identitaria dell'altro, per cui:

- più la società politica *rinforza* l'autogoverno e la consapevolezza della società civile, maggiore è la perdita del proprio ruolo, potenzialmente fino alla completa dissoluzione;
- più il BP diventa elettoralmente rilevante, al punto da essere certi che la società politica rispetti il BP, maggiori sono, di fatto, le probabilità che a quel punto la società civile stessa, imponga alla società politica la completa dissoluzione perché sia essa a prendere le redini del governo;
- più il BP è debole elettoralmente, maggior è il grado di controllo del governo – e non solo – sul BP e più alto è il rischio che altre forze politiche prevalgano, snaturino il BP e con il tempo lo depotenzino.

Secondo la visione moderna, il ruolo della società politica è quello di promuovere e tutelare la libertà e l'autonomia della società, sia essa quella civile, sia il mercato o le famiglie. Tuttavia se questo vuol dire giungere ed andare oltre i livelli autonomi e deliberativi tipici del BP, questo stesso ruolo sarà tendenzialmente portato ad autoestinguersi in favore di questi nuovi attori emergenti. Come risolvere questo dilemma?

Il BP è il frutto di una maturazione della società civile e della consapevolezza di una maggiore capacità decisionale politica. Tuttavia, essa si trova in una situazione di svantaggio strutturale, perché è informale, ha dei limiti 'partecipativi' che impediscono una legittimità e una rappresentatività maggiori, rispetto ad un sistema formale alternativo e dominante che ha tutti gli strumenti per riprodursi. Nonostante tutto, esso *ha aperto una breccia dimostrando un nuovo modo per la società di aggregarsi autonomamente e soprattutto in maniera originalmente democratica.*

E' vero – come ben descrive Avritzer – che il BP dipende dalla volontà di un'élite politica o dalla capacità di una società civile e dalla consapevolezza in entrambi dell'utilità del metodo BP. Ma solo perché essi sono gli attori che compongono la realtà politica e sociale odierna da cui – insieme ad altri sistemi, come quello economico e internazionale – dipende principalmente. Inoltre, la consapevolezza è anche proporzionale al grado di autodeterminazione e capacità decisionale politica che si è in grado di raggiungere e sperimentare. Allo stesso modo in cui è nato il BP, questo percorso si può sviluppare solo nel tempo e a seconda dei rapporti contingenti tra strutture ed agenti. Il BP è stato un'invenzione e in quanto tale è chiamata a ripensarsi costantemente sulla base delle motivazioni, degli obiettivi, delle capacità e delle risorse degli attori in gioco.

Infatti, una crescita della consapevolezza vuol dire anche l'inizio di un percorso di riflessione e – possibilmente – di sperimentazione, così come è avvenuto all'origine del BP e di ogni percorso di riforma politica. Questo percorso di riflessione consiste anche nell'individuare e provare il *metodo decisionale ed un sistema politico-istituzionale che si ritengono migliori*, a seconda delle motivazioni e delle identità di chi lo attiva.

Nel caso del BP, esso non può permanere un sistema informale per il solo fatto che, quanto più la riflessione e la sperimentazione giunge ad affermare il suo carattere autonomo e deliberativo, tanto più esso deve diventare una forma istituzionale politica democraticamente legittimata al riparo da ogni altra fonte o esercizio di potere alieno ad esso. Se il BP diventa il *metodo di governo democratico* di un'intera comunità, esso deve essere stato e non solo una sfera pubblica non-statale.

Dunque, l'aumento della consapevolezza – unito alla sperimentazione di un'effettiva capacità decisionale – porta alla corrispettiva riduzione della necessità di una volontà politica ed una sempre maggiore costrizione politica derivante dalla crescente valutazione della preferenza di una procedura decisionale e di una struttura istituzionale su un'altra. La volontà politica si ferma fino ad un punto oltre il quale si sente minacciata. Viceversa, se la consapevolezza è bassa, è invece alta la convinzione che il BP dipenda ancora dalla volontà politica e che dunque possa essere un giorno modificabile.



Considerato alla luce del potenziale decisionale, l'incentivo per la politica è inversamente proporzionale. Lo strumento elettorale aiuta i politici a riprodurre la loro legittimazione e così anche il loro ruolo di garanti ed il meccanismo competitivo nei confronti del BP. Qualsiasi modifica ad esso sarebbe vista come 'parte del gioco', soprattutto, poi, se condivisa da entrambi i giocatori. Governo e BP potrebbero decidere di comune accordo di autolimitarsi – ed è ciò che è successo finora – ma il governo potrebbe altresì garantire risultati elettoralmente positivi anche senza il supporto del BP ed essere legittimato a non tenerne più conto. In qualsiasi caso, per le considerazioni finora fatte, ci sarà un limite oltre il quale ogni atteggiamento o riforma sarà sicuramente negativo per l'autonomia ed il potere del BP, ma sicuramente positivo per le istituzioni rappresentative LD. E viceversa. Solo un'analisi normativa può svelare una cooptazione politica, ma non il processo in sé che rimane formalmente legittimo.

In conclusione, dunque, nel contesto storico attuale, la società civile non pare essere abbastanza forte – cioè consapevole – da riuscire ad incidere autonomamente sulla volontà politica, né – soprattutto – da poter evitare che la stessa volontà politica possa mutare. Viceversa, una società politica ha tutti gli strumenti e i motivi per farlo. Il BP finisce per essere il frutto di una volontà politica che è innanzitutto strategia politica, cioè uno strumento inevitabilmente consultivo, sempre pronto e vulnerabile di essere manipolato, depotenziato o ignorato per fini elettorali e attraverso gli meccanismi elettorali.

L'assetto istituzionale LD è consono ad un'organizzazione sociale tipica di partito. La società – una parte d'essa – si riunisce ed organizza in tal modo al fine di agire dall'interno delle istituzioni che sono da essa stessa deputate al governo, poiché nelle forme tipiche sociali essa sarebbe settoriale e frammentata e dunque incapace di concorrere e vincere elezioni politiche. Per questo motivo principale si forma una società politica che è distante e con scopi differenti da quelli di una società civile.

In passato questa società era rappresentata dal monarca e dalla sua stirpe dinastica, oppure dall'aristocrazia; successivamente essa è stata interpretata dalla borghesia, ed infine – con la democrazia – da tutto il popolo che ha preso possesso del territorio e ne è diventato il legittimo sovrano. In generale, dunque, qualunque società particolare o sottosistema sarà difficilmente portato a cedere il proprio potere

ad altri, fintanto che non venga pressato a farlo. La dimensione strutturale di qualsiasi assetto istituzionale facilita questa produzione e riproduzione. Così come è avvenuto in passato, allo stesso modo accade oggi tra una società politica ed una società civile, nonostante la prima nasca e dipenda elettoralmente dalla seconda. Salvo che dietro la parvenza di società politica non si nasconda una società civile – ed una sfera pubblica – che voglia trasformare il sistema politico stesso in una modalità più consona alla propria identità e codici.

*(d) Una nuova interpretazione storica della nascita del Bilancio Partecipativo*

Tutto questo sembra spiegare ciò che è avvenuto nel tempo a Porto Alegre ed in principal modo ciò che è accaduto al PT ed al BP. Con le prime elezioni libere, la società civile si trova in un sistema politico nuovo in cui avrebbe liberamente potuto partecipare e competere oppure scegliere una nuova classe politica e continuare ad agire come tale. Avviene una situazione intermedia: nasce il PT come ‘spostamento’ di una parte della società civile dalla sfera sociale, di rivendicazione, a quella politica, di competizione. I membri del PT erano originariamente espressione di un’identità prevalentemente sociale, ma con questa transizione hanno compiuto un passaggio verso un’identità più politica e quasi subito verso un ruolo di governo. Essi hanno preservato la loro identità di origine ed il rapporto con la base sociale, ma nel tempo e per la posizione in cui si sono collocati, se sono inevitabilmente distanziati. Tutto questo è inevitabile nella misura in cui, per operare nel sistema LD bisogna assumere un ruolo ad esso congeniale che è altresì differente da quello di un attore sociale e settoriale e porta a mutare il proprio carattere, i propri obiettivi i propri limiti, le proprie relazioni.

L’esistenza e la persistenza di codici ‘civili’ originari negli attori politici ha dunque permesso che ‘dominassero’ anche all’interno del sistema LD, permettendo che nascesse il BP e che potesse operare. Tuttavia, l’operare all’interno di una logica LD ha fatto sì che il PT vi facesse inevitabilmente i conti (responsabilità di governo, competizione elettorale, negoziazioni politiche, *cargos de confianças*) e che essa volgesse di nuovo dominante, incidendo sui comportamenti del governo e del PT, a

discapito di un rapporto più diretto con la sua base elettorale e dello stesso BP. Secondo questa interpretazione, il BP sembra essere così solo una *parentesi* all'interno di un sistema politico LD che è stato inizialmente 'colonizzato' dalla società civile attraverso un partito 'civile' che è stato una sorta di *cavallo di troia*. Tuttavia, fintanto che si è trasformata in partito, agendo e rimanendo nel *framework* LD, questa parte di società civile ne ha assunto l'identità e le logiche che alla fine l'hanno trasformata.

Una conferma sembra trovarsi in quella che viene definita la trasformazione 'socialdemocratica' del PT (Samuels 2004), cioè uno spostamento verso posizioni più moderate, volto alla massimizzazione del consenso e dunque anche a quella parte di società che non chiedeva partecipazione ma promesse concrete.

Non avendo cambiato le regole del gioco – infinitamente più grandi e potenti di un solo partito – invece di trasformare il sistema, il PT ne è stato piuttosto vittima (Hunter 2008: 25).

In questo caso, il PT è entrato (è dovuto entrare) in dinamiche dove per competere nelle arene elettorali, la comunicazione mediat(ica) e la personalizzazione contano più della relazione diretta con la propria base elettorale (Castells 2009). In questa sfera competitiva esso ha cessato di essere quell'*anomalia* di cui parla Keck (1992) diventando sostanzialmente un partito come tanti e portato a cercare e proporre soluzioni concrete a tutto tali da soddisfare l'intero pubblico e non più solo quello partecipativo. Da questo punto di vista – considerato l'epilogo elettorale a Porto Alegre – non è più il migliore, ma sicuramente non più in grado di sostenere il BP.

La consapevolezza verso un BP diverso da quello attuale – e cioè informale, ma autonomo e deliberativo – non esiste e non è mai esistita a Porto Alegre, così come in ogni parte del mondo in cui si applica il BP. L'interpretazione del suo ruolo rispecchia null'altro che l'egemonia del pensiero moderno nella pratica e nella teoria democratica e ne è logica conseguenza. Ma questo non mette certamente in discussione l'analisi fin qui condotta, né – soprattutto – elimina i problemi evidenziati.

Se durante il regime militare il malessere e la protesta sociale sono stati così forti da invocare un cambiamento subito ed in una direzione radicale (al punto da invocare il controllo diretto del bilancio pubblico), questo non implica la certezza di una risposta efficace a risolvere i problemi, al di là di una mera volontà. Ciò implica, invece, una sperimentazione di nuovi percorsi, la verifica ed un'ulteriore sistemazione. Questo è proprio ciò che è avvenuto a Porto Alegre in quegli anni e negli anni di costruzione del BP. *Il BP è stata un'invenzione modellata nel tempo ed il tempo rimane l'elemento chiave per valutare gli sviluppi del BP.* Come già accennato, sembra che la pretesa sistemica a fondamento del BP fosse già insita nelle richieste originarie della società civile. Questo non sembra essere frutto del caso, ma il caso sicuramente ha voluto che gli esiti finali non giungessero ad una soluzione radicale, bensì intermedia e che frenassero il percorso della società civile portoalegrense da un completo affrancamento da qualsiasi società politica.

Da un punto di vista teorico-scientifico, non è possibile indicare il percorso che Porto Alegre e qualsiasi altra realtà sociale sono destinati a prendere, ma la riflessione può solo contribuire ad indicare delle ipotesi, dando un'immagine degli scenari che si possono delineare. La consapevolezza implica un'esperienza pregressa, ma è anche il frutto di una riflessione teorica che in questo caso riguarda il concetto di democrazia, cosa essa sia e come debba essere attuata, quale sia il modo migliore per una società di governarsi.

In conclusione di questa interpretazione analitica, sembra possa affermarsi che il BP sembra esprimere qualcosa di più di una partecipazione diretta ma soprattutto qualcosa di più di un semplice processo deputato a decidere su questioni materiali e di bilancio. La struttura istituzionale coerente permette un'elevata sistematicità ed autorganizzazione. Inoltre, il BP contiene elementi di democrazia rappresentativa ed anche un potenziale decisionale che è in grado di estendersi su questioni di carattere legislativo. In sintesi – ed usando, per intendersi, una terminologia moderna – sembra che il BP non esprima soltanto una realtà puramente sociale, bensì un potenziale *nuovo sistema politico* costruito semmai su paradigmi di natura fortemente sociale ed in grado, quindi, di riformularne il significato e la forma.

Piuttosto che presentarsi come un nuovo modo della società civile di interagire con lo stato – una sfera pubblica non-statale, appunto – il BP sembra essere, invece,

*un nuovo modo della società civile di concepire lo stato*, una forma diversa di stato fondato su istituzioni e processi in grado di includere nelle sue strutture i caratteri tipici della società civile e della sfera pubblica al posto di quelli tipici della sfera politica e coinvolgere dunque le organizzazioni della società civile. Se questo fosse vero la differenza di codici e di linguaggi nasconderebbe una duplice modalità di concepire e costruire la democrazia e, di più, come si vedrà più avanti – la democrazia rappresentativa. Ma se questo fosse realmente vero, concepire il BP come informale e sottometterlo ad un risultato elettorale vorrebbe dire accettare una competizione elettorale non su delle politiche, ma sulla stessa idea di democrazia.

A questo punto, ogni analisi descrittiva e ipotetica si interrompe e – partendo semmai da esse – si sposta su un piano marcatamente normativo. Essa parte dalla considerazione che il BP sia effettivamente un altro sistema ma che abbia altresì dei limiti da superare per poter aspirare ad essere tale. Per le potenzialità ed i risultati democratici concreti che il BP ha dimostrato, non ci si può esimere dall'intraprendere un simile approfondimento ed azzardarne delle linee guida. Riflettere, allora, sul BP da questo punto di vista, cioè come esempio da cui attingere per tentare di rispondere e risolvere i problemi della democrazia attuale in generale, non è affatto banale ed esagerato.

In altri termini, una riflessione normativa è necessaria per immaginare il BP non solo più come un potenziale sistema, ma – sotto una lente più astratta – come una vera e propria forma di democrazia politica. Per far questo è necessaria una riconcettualizzazione generale dei termini e delle funzioni dei singoli elementi che compongono il quadro politico-istituzionale complessivo del BP. Bisogna ripensare il BP in maniera pienamente politica e immaginare – partendo dai suoi input strutturali – come esso *debba essere* e non soltanto come esso realmente è. Come afferma Sartori:

un sistema democratico è posto in essere come risultato di motivazioni ideali. Ciò che la democrazia è non può essere separato da ciò che la democrazia dovrebbe essere. Una democrazia esiste solo se i suoi ideali e i suoi valori sono posti in essere [...Tuttavia] in una democrazia la tensione tra realtà e valori

raggiunge il suo punto massimo, poiché nessun altro ideale [che non sia la democrazia] è più lontano dalla realtà in cui deve operare. (Sartori 1962: 4).

In questo caso, si farà un percorso all'incontrario poiché, partendo da alcuni input reali importanti, si giungerà a declinarli – e adattarli – su un piano ideale. Fintanto che il BP rimarrà rinchiuso nella sua attuale concezione, non assurgerà mai a sistema politico, ma soprattutto non sarà in grado di risolvere i problemi e le contraddizioni testé individuati. Si partirà dalle caratteristiche centrali del BP ed i loro limiti per poi giungere alla definizione di come dovrebbe essere realmente perché sia un disegno istituzionale coerente e politico.

## Par.V.2 Una modello di democrazia 'civile'

### *(a) Federazione di arene deliberative multiple e tematiche*

Il BP oggi non è *la* democrazia ma solo una risorsa per la democrazia politica che è espressa dalle istituzioni e dai meccanismi LD. Tuttavia, molte contraddizioni e conflitti fanno pensare il contrario e che pertanto i due sistemi decisionali siano alternativi e per questo non in grado di coesistere. Si sa che il BP è un processo decisionale autonomo che produce risultati democratici. Si sa anche che, tuttavia, esso non riesce a coinvolge tutti i cittadini indistintamente e che per questa ragione dipende (ed è garantito) dagli attori LD universalmente eletti. Pertanto, da un lato si ha un sistema con una legittimità proveniente da questi risultati, ma che tuttavia non gode di una rappresentanza universale e dunque di un *input legitimacy*. Dall'altro lato, si ha un sistema i cui attori sono legittimati universalmente ma che tuttavia non è in grado di produrre i medesimi risultati e addirittura – paradossalmente – è considerato fonte di corruzione, particolarismo, non godendo della fiducia della popolazione e dunque di un *output legitimacy*. Il BP dipende dal sistema LD e quando gli attori LD attuano le decisioni provenienti dal BP riescono a conquistarsi solo il consenso.

Si è visto come la posizione e la struttura attuale del BP – e l’approccio dominante che lo considera *così come esso è* – non sembrano garantire un equilibrio con le istituzioni LD e lo pone perennemente sotto la minaccia di una decisione o di una strategia politica di una maggioranza o di un’opposizione che aspira elettoralmente a diventare tale, quasi come se fosse una comune politica pubblica. Eppure il BP ha delle intrinseche caratteristiche democratiche che lo rendono potenzialmente un modello in sé, al di là dei suddetti limiti.

Dopo aver spiegato perché il BP – se fosse legittimato dalla maggior parte della società – sarebbe in grado di generare dei cambiamenti strutturali e concettuali all’idea di ‘politico’ e di ‘democrazia’, in questa sezione si cercherà, invece, di vedere l’altro lato della questione e cioè quali caratteristiche il BP dovrebbe assumere per poter aspirare ad essere un effettivo modello di democrazia politica alternativo e dunque realmente deliberativo ed autonomo. Riprendendo la distinzione già effettuata, gli elementi principali di questa forma istituzionale sono:

- a. i forum rappresentativi multipli, tematici e territoriali;
- b. il consiglio *federale* (COP);
- c. i criteri generali di allocazione delle risorse.

L’elemento principale del BP è la molteplicità di arene deliberative aperte, autonome, sia territoriali che tematiche. Ogni sfera ha un suo forum che è rappresentativo di coloro che lo hanno eletto nelle assemblee plenarie annuali, siano essi residenti che cittadini riuniti attorno a dei temi specifici. Ciascuna di queste sfere è limitata a specifici domini pubblici: temi specifici di interesse comunale o temi strettamente distrettuali. Al di là del forte vincolo di mandato, ciascun forum è una potenziale ed ulteriore arena deliberativa rispetto alle assemblee plenarie in cui i cittadini partecipano direttamente. Prevedendo un mandato più flessibile, esse possono pertanto essere viste anche come vere e proprie arene legislative sovrane, ciascuna autonoma ma con la peculiarità che – diversamente dai tradizionali centri onnicompetenti di produzione normativa (Hirst 1990; 1997) – molti di essi sono sovrani non su un territorio ma su una specifica questione politica del territorio.

La presenza del COP, come organo collettivo federale, permette di risolvere il problema della frammentazione e del particolarismo, sia territoriale che tematico, e dei conflitti che inevitabilmente scaturiscono da tale molteplicità di sfere,

coordinandole e producendo decisioni condivise. Come già visto, anch'esso ha una peculiarità rispetto ad una tradizionale struttura federale poiché include non solo rappresentanti territoriali differenti, ma anche tematici, moltiplicando la rappresentanza di ogni cittadino.

I criteri oggettivi, invece, sono assimilabili a regole generali di allocazione di risorse scarse che oggi riguardano quelle economiche del bilancio, ma che potrebbero altresì regolare altre forme di conflitti come quelli inerenti l'*allocazione dei valori* tra le varie identità e relative priorità emergenti in ciascuna sfera. Essi potrebbero essere, cioè, dei criteri abili a risolvere contrasti tra le varie sfere e competenze e stabiliti nel Regolamento Interno che si presenterebbe così come una sorta di statuto o costituzione. Ad esempio, in presenza di conflitti emergenti tra le molteplici maggioranze e decisioni prese, si possono immaginare meccanismi che demandino la risoluzione al COP, o ad una maggioranza qualificata dei forum, oppure valutino il peso politico di ciascun forum secondo la dimensione partecipativa. O in alternativa, facciano ricorso agli strumenti referendari e decisionali diretti

Tutta questa struttura sembra riprodurre – in scala ridotta – una sorta di istituzione politica – o 'stato' federale – ma con una piccola ma al tempo stesso enorme differenza che modifica l'intero approccio democratico ed è alla base di un nuovo paradigma: la presenza di arene aperte, multiple e soprattutto tematiche genera, infatti, una moltiplicazione della partecipazione in capo ad ogni cittadino che – tradotta in una logica meramente elettorale – significherebbe una *moltiplicazione del diritto di voto* tante volte quante le arene che compongono questo potenziale nuovo stato. La partecipazione multipla permette un assetto istituzionale che è congeniale all'identità multipla alla base della società e soprattutto alle forme organizzative di cui si compone e attraverso cui agisce, di conseguenza, la società civile. Queste organizzazioni ricevono di fatto la stessa autorizzazione formale dei partiti, ma da multipli canali differenti che per ora sono partecipati direttamente tramite le plenarie e solo per questioni di bilancio, ma che nulla vieta che possano tradursi semplicemente in molteplici momenti elettorali.

Ci sono tutti gli ingredienti per un sistema istituzionale politico in grado di mantenere altresì alcuni dei più importanti capisaldi 'liberali' come la distribuzione



dei poteri, il pluralismo, e lo stato di diritto. Tuttavia, si incide sull'aspetto centrale che alla fine dà sostanza, legittimità e rende il principio liberale anche democratico, cioè la formazione e la forma della rappresentanza. Non è un caso che proprio la rappresentanza sia il punto debole del BP oggi e al tempo stesso il punto debole della LD. E non è un caso che questo sia anche la causa che rende il BP inevitabilmente informale e subordinato all'altra sfera politica LD e inoltre che l'ostacolo più grande per il BP derivi dagli stessi rappresentanti LD che si sentono minacciati dalla sua persistenza. Il BP si fonda su procedimenti di democrazia diretta che inevitabilmente limitano il raggio di intervento decisionale e di popolazione coinvolta e limitano ogni ulteriore sviluppo ulteriore della struttura concettuale alla base del BP e degli stessi attori rappresentativi che vi operano, dando credito e potere agli attori politici di reclamare la propria legittima potestà.

In conclusione, per poter realmente essere pensato come un sistema politico democratico, il BP deve essere rimodellato anche in maniera tale da risolvere i problemi legati alla *legittimità dell'input*. E' necessaria, cioè, un'ulteriore garanzia che renda la partecipazione equa ed accessibile a chiunque, ma soprattutto una soluzione che renda il BP anche replicabile ad un livello superiore a quello locale. Un BP effettivamente politico non potrà mai fondarsi *solo* sulla partecipazione diretta.

Pertanto, partendo dalla sua capacità decisionale e di produrre dei risultati democratici, e facendo in modo che questi elementi non vadano ad essere intaccati, il BP deve godere anche di un'autorizzazione formale, cioè di un meccanismo universale che legittimi le sue decisioni come sovrane e non subordinate alla volontà di un governo. Letto dall'opposto punto di vista, non essendo universalmente rappresentativo, il BP non può pretendere di essere deliberativo e la sua volontà deve necessariamente rispecchiarsi con quella del governo legittimo. Ancor meno esso può ergersi a sistema politico democratico.

I limiti dipendono da questo specifico fattore ed è qui che bisogna agire. Per pensare ad un vero equilibrio istituzionale in cui il BP giochi un ruolo centrale è necessario andare oltre la semplice funzione di *social accountability* (Wampler 2007) e pensare al modo affinché il BP sia effettivamente politico e vincolante. E' necessario pensare anche ad una forma di *accountability* verticale ed universale e

l'unico strumento finora noto è il sistema di autorizzazione tramite il voto. *Pensare il BP come rappresentativo – cioè universalmente eletto – chiuderebbe il cerchio della legittimità di un processo che, condiviso per i risultati in grado di produrre, non lo è altrettanto nelle modalità di ingresso dei cittadini.*

Il problema alla base della non rappresentatività del BP risiede, quindi, nella modalità partecipativa diretta che non dà a tutti la stessa possibilità di essere formalmente coinvolti nel processo deliberativo. Eppure, nonostante tutto, la maggioranza della società si sente rappresentata dalle decisioni di questo ridotto pubblico partecipativo senza che li abbia scelti o abbia mai dato ad essi alcuna autorizzazione ufficiale. Il BP riesce a produrre dei risultati condivisi da centinaia di migliaia di persone, nonostante siano il frutto della libera iniziativa di poche migliaia. Sebbene il secondo sia un limite comunemente riconosciuto, ciò non elimina comunque tale capacità.

Questo spinge a ricercare le ragioni e gli elementi che permettono quest'insolita situazione che è estranea ad ogni 'ortodossia' democratica: un legittimità dell'output senza legittimità dell'input. È solo a partire da questo punto che si potrà concepire un sistema che possa essere in grado di raggiungere gli stessi livelli di legittimità dell'input di una LD ma, finalmente, con risultati migliori di questa. In questo senso, la risposta non sembra debba essere cercata nella quantità della partecipazione – auspicando una mobilitazione di massa – quanto piuttosto nella sua *qualità* ed è stata già individuata nella particolare modalità partecipativa alla base del BP che permette di includere in maniera privilegiata le organizzazioni della società civile.

Se si guarda in maniera approfondita, più che i singoli cittadini, sono piuttosto le realtà associative a partecipare. Il loro coinvolgimento è indiretto, cioè è il risultato della partecipazione diretta dei singoli membri e di quello dei singoli cittadini che semplicemente ne approvano l'iniziativa. Come già spiegato dettagliatamente, sebbene il processo partecipativo sia diretto ed individuale, il meccanismo proporzionale e la molteplicità di sfere favorisce una molteplice spinta aggregativa che permette al variegato panorama associativo di essere coinvolto quasi interamente nel processo decisionale attraverso le sue forme naturali e soprattutto sulla base della sua capacità di mobilitazione. Proprio da questo aspetto nasce il collegamento tra una società civile forte ed un BP funzionante ed efficace. La divisione territoriale e la

scelta delle aree tematiche sono altresì il risultato della conformazione associativa cittadina e delle questioni ritenute di rilevanza pubblica così come la votazione per priorità permette l'emergere dell'uno o dell'altro gruppo sociale, anche nelle arene deliberative territoriali. Questo vale sia per le associazioni di quartiere, dislocate sul territorio, che per le altre forme organizzative che operano trasversalmente nei diversi ambiti di interesse pubblico.

Più che una partecipazione individuale, quindi, il lavoro più grande è fatto in seno alle dinamiche informali delle associazioni che – a seconda della loro reale capacità rappresentativa – sono in grado di attrarre la popolazione ed emergere così nel BP secondo il loro peso reale. Pur riconoscendone le qualità in termini di informazione, trasparenza e formazione delle opinioni (deliberazione), le grandi assemblee plenarie hanno spesso un carattere 'cerimoniale' e la presenza numerosa dei cittadini serve prevalentemente a ratificare – come fosse un referendum – decisioni spesso stabilite e negoziate in precedenza ed in altre sedi. Proseguendo con lo stesso paragone, nulla cambia – se non nella dimensione territoriale e strutturale – da un naturale processo 'referendario' dove le istanze sono definite a monte da comitati più ristretti: le organizzazioni che sottostanno all'elaborazione e alla promozione delle *issues* sono espressione di una semplice libertà di aggregazione, mentre la loro 'rappresentatività' si misura semplicemente dal numero di persone che sostengono – votandoli – i temi e le soluzioni proposti. La qualità di un processo referendario si valuta principalmente dalla qualità del processo deliberativo che lo precede e lo accompagna. L'assemblea è uno spazio di deliberazione importante, ma non è l'aspetto centrale del BP.

Le decisioni del BP, dunque, sono principalmente il risultato del lavoro collettivo e preliminare di queste realtà associative che mobilitano i propri membri e la cittadinanza per promuovere nel BP determinati interessi. Oggi tutta questa attività è collegata soprattutto a specifiche questioni materiali di spesa pubblica, ma nulla impedisce che un esse possano riguardare altre *issues* di natura più legislativa, come l'evoluzione di Porto Alegre e il funzionamento dei Consigli Gestori hanno dimostrato.

Per concludere, si può serenamente dire che – nonostante esse non godano di un'autorizzazione diretta – questo arcipelago di realtà aggregative riescono ugualmente a rappresentare i problemi, i bisogni e le identità della società. In altre

*parole, nonostante lo scarso coinvolgimento della popolazione in generale, il fatto che a partecipare sia proprio la società civile organizzata nel suo insieme e nelle modalità articolate del BP, permette che le decisioni siano rappresentative e non soltanto espressione di interessi particolaristici.*

Non è solo il decentramento territoriale che avvicina i rappresentanti alla base, quanto piuttosto il decentramento 'identitario' che la molteplicità di sfere deliberative – sia territoriali che tematiche – riesce a compiere nella rappresentanza di un cittadino attraverso le molteplici realtà aggregative già esistenti ed attive. La potestà decisionale cessa dunque di essere il monopolio di organizzazioni esistenti specificamente per fini di governo e l'interesse generale non è più compito di una classe deputata ad interpretarlo e tradurlo in norme collettive e vincolanti, bensì è il compito di tutta quella sfera della società che, in effetti, più di tutti interpreta fa propri i bisogni sociali, aggregandosi volontariamente per risolverli. La società civile, appunto. Muta l'interesse alla base delle associazioni 'politiche' e, come conseguenza, quello che le istituzioni politiche riescono ad intercettare attraverso il coinvolgimento di esse.

Senza entrare nei contenuti valoriali, la società politica ha la sua *motivazione* aggregativa principale nel controllo delle strutture statali; solo il legame democratico con la società (il voto, lo stato di diritto e le libertà civili e politiche, la libertà associativa e di competizione) impedisce che possa allontanarsi e disinteressarsi degli interessi della società stessa ed esercitare il potere – una volta raggiunto – in maniera particolare. In altri termini, la società politica è certamente composta da cittadini come tutti – e la libertà di associazione partitica la preserva da ogni concezione di casta – ma rimane pur sempre una parte della società e diversa da coloro che, ad esempio, operano in una sfera cosiddetta civile.

Per la struttura istituzionale in cui decidono di collocarsi, e a prescindere dalle intenzioni che possono avere, essi sono obbligati a ragionare ed agire secondo i codici politici che in questo paradigma sono ben diversi da quelli sociali e civili. Nel migliore degli auspici, il loro interesse è globale nel senso politico, cioè riguarda l'intera società e il suo pacifico sviluppo, ma – come la storia e le statistiche dimostrano spesso sono guidate o degenerano in motivazioni particolaristiche o ideologiche, quindi totalmente estranee alle prime. In entrambi i casi, entrambi gli

interessi avrebbero delle istituzioni e dei meccanismi per poter (cercare di) perseguirli.

Anche senza considerare le difficoltà sempre più obiettive di concepire una singola persona o organizzazione in grado di governare la complessità sociale e gli effetti della globalizzazione su un territorio od una società, le istituzioni LD si strutturano comunque sul controllo del potere politico da parte di una sola tipologia organizzativa, dunque una specifica categoria di persone e dunque dei gruppi anch'essi potenzialmente e relativamente particolaristici. Le teorie democratiche attuali pensano che questa eventualità possa essere evitata attraverso la competizione ed uno stato di diritto (l'approccio prevalentemente liberale), oppure solo con un'interiorizzazione a livello sociale di una coscienza civica (le correnti più repubblicane). Per la rappresentazione degli interessi sociali che – per definizione – sono multipli e settoriali e si organizzano di conseguenza, la democrazia oggi fa affidamento sulla capacità e sulla semplice competizione di gruppi privati o semi-pubblici, auspicando parallelamente uno sviluppo autonomo della società civile.

La capacità del BP risiederebbe, invece, proprio nell'apertura e nella moltiplicazione dei canali, tali da non creare un monopolio ma permettere una distribuzione più reale degli attori più naturalmente rappresentativi della società. Tale diffusione dà sì che siano inclusi tutti quei gruppi che non hanno necessariamente una finalità 'politica' onnicomprensiva, ma comunque possono agire e battersi per singole questioni di carattere pubblico ma settoriali, siano esse una strada, una scuola e una sanità migliore. La capacità rappresentativa di tali gruppi, nonostante la mancanza di un'autorizzazione formale, deriverebbe da interessi ed azioni che, sì, sono particolari e li riguardano direttamente, ma possono riguardare un pubblico indefinito, corrispondere al pensiero collettivo e dunque produrre una risposta e degli effetti diffusi e condivisi.

Nulla cambia rispetto all'attività dei partiti, anch'esse particolaristiche ma al tempo stesso anche pubbliche. La sola differenza è che mentre queste sono coinvolte ad agire in tutta la sfera politica, le OSC lo sono solo in una parte d'essa. Secondo il paradigma della modernità, infatti, non si esclude affatto il carattere pubblico della società civile, ma certamente esclude la società civile dalla sfera politico-istituzionale perché questa sfera implica non tanto un interesse generale, quanto piuttosto

un'attività generalista. Detto in altri termini, le istituzioni si adattano al paradigma interpretativo del concetto di politico che – essendo visto come onnicompente – prevede istituzioni e di conseguenza attori altrettanto generalisti, come i parlamenti e i partiti. Il BP, invece, concepisce come politico anche un'attività od interesse settoriale e trasferisce nella complessa articolazione istituzionale la necessaria trattazione della totalità delle issues.

In conclusione, l'innovatività del BP non è tanto la partecipazione diretta, quanto piuttosto la *multipla modalità di partecipazione* che permette alle organizzazioni della società civile – quelle naturalmente più vicine agli interessi ed ai bisogni della popolazione – di essere attori principali nel processo di formazione delle decisioni. Il ruolo importante delle organizzazioni della società civile nel panorama sociale è riconosciuto così, anche in quello politico decisionale.

(b) *La rappresentanza delle organizzazioni della società civile nella letteratura democratica*

Queste considerazioni chiamano in causa studi sulla rappresentanza politica (Pitkin 1972; Manin 1997) e soprattutto quelli più recenti che si concentrano sulla capacità delle organizzazioni della società civile di essere tali al di là di ogni forma di autorizzazione formale (Abers e Keck 2006; Mansbridge 2003; Urbinati 2008; Warren e Castiglioni, 2006; Dryzek e Niemeyer 2006; Avritzer 2007a). Questi ultimi cercano di andare oltre la classica definizione – sintetizzata da Hanna Pitkin – secondo cui la rappresentanza politica è quella che gode di una legittimazione formale fondata sui principi di *autorizzazione* e *accountability* manifestati attraverso il voto. Essi percepiscono un carattere altrettanto rappresentativo ‘politico’ delle organizzazioni della società civile che deriva da legami e criteri di legittimità differenti. La letteratura concorda innanzitutto sulla forma non-elettiva o comunque informale delle relazioni tra associazioni e società come fondamentale e peculiare. Ciascuno poi declina questo assunto in una maniera originale, sottolineando gli uni o gli altri elementi tipici della società civile e individuando da qui il ruolo delle OSC e loro il rapporto con la rappresentanza politica istituzionale.

Così, tra le tante forme da lei elencate, Jane Mansbridge (2003) considera la società civile come una rappresentanza surrogata (*surrogate representation*) che si aggiunge a quella politica, tipicamente ‘*promissory*’. Saward (2009) si concentra sul ruolo attuale della società civile e cioè sulla capacità di *reclamare* (*claim*), piuttosto che possedere la rappresentanza ufficiale. Castiglione e Warren (2005) puntano direttamente su un’idea di rappresentanza delle idee, bisogni, interessi e valori, piuttosto che degli individui *tout court*. Allo stesso modo, Margaret Keck (2004) parla di una rappresentanza discorsiva legata alla capacità delle associazioni di esprimere ‘le posizioni, piuttosto che le popolazioni, le idee piuttosto che la *constituency*’ (45). Infine Dryzek (2002) parla invece di *rappresentanza discorsiva* (*discursive representation*), basata sull’importanza della manifestazione delle varie idee, cioè delle aree discorsive presenti nella società, piuttosto che dei singoli individui, cioè il *demos*. Per questa ragione egli propone delle camere discorsive (*chambers of discourses*) in cui la rappresentanza non è quella elettorale-matematica del *demos* (Dryzek e Niemeyer 2006) ma una partecipazione *random* e individuale, volta semplicemente a mettere in comunicazione diversi ‘discorsi’.

Con riferimento ai rapporti con la rappresentanza politica, si parla similmente anche di una forma di *accountability* che taluni definiscono *deliberativa* (Mendonça 2008) e per tale ragione si auspica la creazione di arene partecipative sul modello del BP e delle più svariate pratiche di democrazia partecipativa, capaci di incanalare l’energia proveniente dalla società civile.

Nonostante le peculiarità, ciascuna riflessione si fonda sulla capacità della società civile di dare voce a quelle identità, interessi e gruppi sociali che solitamente stentano ad entrare nella sfera politica e dunque nella rappresentanza formale. In questo senso, nessuno mette comunque mai in discussione la posizione complementare degli attori sociali nei confronti della rappresentanza politica istituzionale, ma semmai si cerca di legittimarli in qualche modo interpretando nel miglior modo possibile una dialettica che è sempre più evidente e innegabile. L’evoluzione della riflessione teorica sulla relazione tra rappresentanza politica e rappresentanza sociale può essere sintetizzata con il pensiero e l’analisi di Urbinati (2008) che giunge a parlare di un processo circolare e dinamico tra istituzioni politiche statali e pratiche politiche sociali.

Secondo l'autrice, la rappresentanza politica non può essere concepita in termini solamente statici cioè elettorali e i rappresentanti politici non possono avere né un mandato imperativo tanto meno una completa autonomia. Il voto diventa una delle multiple dimensioni della rappresentanza e della relazione tra stato e società. Il concetto statico di sovranità, fondato sul momento elettorale, si sostituisce con quello dinamico di *judgement*. In pratica, la società civile fonda la propria autonomia sulla capacità di giudicare l'operato dei rappresentanti e del governo e da qui modificarne i tratti. In questo modo Urbinati supera concettualmente l'incompatibilità tra sovranità popolare e rappresentanza sostenuta da Rousseau, poiché concepisce un'attività della società civile anche nel corso del mandato elettorale, non rendendola così 'schiava' subito dopo il voto. Tra i numerosi esempi a supporto l'autrice cita i referendum, i processi di revisione legislativa (2008: 205-206) che danno sostanza alla relazione tra le due sfere, superando il monopolio di legittimità delle elezioni che rimangono comunque un elemento di un continuum storico che forgia la rappresentanza politica.

Sia la società civile che quella politica devono avere garantita la propria autonomia ed è solo grazie a questa reciprocità che può aversi un'effettiva rappresentanza politica: la libertà dei rappresentanti è vincolata al giudizio espresso dal corpo elettorale che – in un contesto di trasparenza, libertà e di spazi di partecipazione – riesce a tenere vivo un flusso comunicativo costante con essi. Sono quindi la comunicazione e l'interazione che danno contenuto alla rappresentanza politica.

Come è evidente, si tratta di riflessioni che contribuiscono ad interpretare e delineare meglio il ruolo effettivo della società civile oggi. Tuttavia, neanche in questo caso esse escono dagli schemi della modernità che il BP e il ruolo della società civile al suo interno, invece, sembrano riuscire a fare. Esse rientrano nel tradizionale sforzo di collocare la società civile come *nuovo attore politico* dentro gli schemi della modernità – e quindi in armonia con la visione LD delle istituzioni politiche – ma che tuttavia lo considerano comunque esterno alla sfera politica, per lo meno quella propriamente istituzionale. Il ruolo della società civile rimane sempre di supporto a quella politica e quindi non è mai politico nel senso democratico-istituzionale. In questo modo, però, si condannano ancora una volta le sue potenzialità e le si subordinano al potere politico – formale e normativo – delle



organizzazioni partitiche che continuano a rimanere le uniche legittimate a rappresentare la società nella sfera delle istituzioni politico-democratiche.

Si tratta di un limite concettuale forte che è evidente nelle stesse interpretazioni. Infatti, uno dei pilastri di queste nuove riflessioni è la mancanza di collegamento diretto tra questi gruppi e i singoli individui. Non a caso, il minimo comune multiplo alla base di queste interpretazioni, ed attraverso cui si tenta di risolvere in altri modi il suddetto *vulnus*, è la capacità di rappresentare idee, valori, interessi o identità piuttosto che le persone. Si parla, così, di elementi astratti che non necessariamente debbono e possono collegarsi agli individui se non attraverso un'interpretazione (cioè una ricostruzione) comunque esterna ed altrui.

L'impossibilità di concepire un criterio di misurazione formale – come il voto elettorale – per dare occasione ad ogni cittadino di confermare la rappresentanza o meno di un'associazione, porta queste riflessioni a fare degli sforzi enormi per giustificare una realtà che invece appare diversa. La conclusione è che – sebbene possano essere valide e realistiche – queste teorie non sembrano aggiungere altro alle visioni neo-toquevilliane o repubblicane di 'capitale sociale' o di virtù civiche, né ai limiti che queste visioni hanno dimostrato nel loro tentativo di rispondere ai problemi delle democrazie moderne. Comunque, per rimanere stretti al tema in questione, queste risposte non sembrano risolvere ed essere adatte al contesto generato dalla creazione di un sistema decisionale 'civile' come il BP.

Questi stessi limiti sono stati rilevati anche da Avritzer (2007a) portando a sostegno proprio la realtà brasiliana in cui la rappresentanza sociale ha acquistato anche un carattere istituzionale. Da questo punto di vista, solo lui riesce a compiere un salto più in alto e riconoscere una *capacità istituzionale* della rappresentanza della società civile. Per l'autore, quella delle OSC sarebbe una *rappresentanza per affinità* (2007a: 5). Rifacendosi alle istituzioni partecipative brasiliane, infatti, egli prevede anche forme elettive di selezione ma sottolinea l'esistenza di altre 'condizioni' per cui un individuo può essere legittimamente rappresentante di altri individui e che è – appunto – la comunanza ad un determinato tema (*tabella 13*). Nonostante tutto, anche lui sembra fermarsi di fronte al muro eretto dal paradigma moderno e cioè quell'incapacità di immaginare un sistema politico in cui queste nuove rappresentanze possano agire in maniera sistemica e sovrana – così come mostra di

saper fare nel BP e soprattutto in sostituzione di quelle attuali fortemente problematiche. La parzialità delle istituzioni partecipative e delle rappresentanze a cui si riferisce – tra cui anche il BP – non le può rendere alternative a quelle territoriali, ma semplicemente le integra. Tuttavia, se questo è vero per i Consigli Gestori è altrettanto vero che la ragione deriva dalla parziale derivazione sociale di queste forme istituzionali. Per il BP questa conclusione non può valere per il semplice fatto che – essendo completamente autonomo e sociale – esso è informale e pertanto dipende dalla volontà discrezionale della società politica.

Tabella 13: Forme di rappresentanza nella politica contemporanea

| Tipo di rappresentanza              | Relazione con i rappresentati  | Forma di legittimità    | Significato della rappresentanza     |
|-------------------------------------|--|-------------------------|--------------------------------------|
| Elettorale                          | Autorizzazione attraverso il voto  | Dal processo            | Rappresentanza delle persone         |
| <i>Advocacy</i>                     | Identificazione con una condizione   | Dai fini                | Rappresentanza di discorsi e idee    |
| Rappresentanza della società civile | Autorizzazione di coloro che hanno <i>esperienza con un tema specifico</i> . Può essere sia elettorale che non | Dai fini e dal processo | Rappresentanza di temi ed esperienze |

Fonte: Avritzer (2007a). *Corsivi e evidenziazione aggiunti*

Con il BP *la realtà è andata ben oltre* quella rappresentata dal paradigma moderno, poiché a Porto Alegre non solo si è riconosciuta empiricamente una capacità rappresentativa delle OSC, ma si è visto anche un sistema istituzionale che le rende realmente attori politici *alternativi* a quelli tradizionali. In questo senso, l'attenzione riposta e le risposte prodotte dalla letteratura più recente sulla società civile in generale e soprattutto il sentiero intrapreso da quella politologica sulla rappresentanza, dà un sostegno teorico forte ed autorevole alle ipotesi portate avanti finora e permette anche di considerare le osservazioni originate dallo studio di un singolo caso empirico come un punto di partenza per costruire un modello e fornire

delle conclusioni generali. Oltre al generico riconoscimento della natura rappresentativa, anche il collegamento diretto con le idee e gli interessi – piuttosto che gli individui – operato dalla letteratura conferma il carattere settoriale più che onnicomprensivo di questa forma rappresentativa e legittima l’impianto istituzionale multiplo e tematico.

(c) *Rappresentanza politica multipla e tematica: ‘una testa, più voti’*

Dunque anche la teoria democratica si concentra e riconosce oggi le potenzialità rappresentative intrinseche della società civile, anche al di là di ogni riconoscimento formale, e ne sottolinea soprattutto il carattere ‘tematico’. Tuttavia, si è visto come questo non sia ancora sufficiente per l’obiettivo di questo lavoro che è quello di renderle rappresentative anche dal punto di vista politico e (non solo) istituzionale e conseguentemente rendere democratico questo processo già informalmente tale. Il BP sembra manifestare queste potenzialità ad un livello più avanzato poiché riesce a superare il dilemma presente nel carattere settoriale che impedirebbe sia un coordinamento che un’eguaglianza tra le tante anime che la compongono, predisponendo un sistema di arene deliberative multiple e di un centro *federale sui generis*.

Questa dimensione istituzionale permette un’evoluzione della riflessione sul tema perché permette di ipotizzare *una società civile che oltre ad essere sostanzialmente rappresentativa, può esserlo anche in via formale*. Così tale, essa può anche essere legittimamente in grado di *svolgere una funzione decisionale e quindi di affrancarsi dalla necessaria ma problematica dipendenza dalla volontà di una classe politica, l’unica fino a questa prova contraria, deputata a rappresentare la società ad un livello istituzionale*. Il BP evidenzia tutte queste caratteristiche della società civile in maniera ancora più marcata ed in una forma più articolata. Tuttavia, i limiti derivanti dalla mancanza di una legittimità di ingresso non permettono che questi risultati possano essere direttamente politici ma richiedono che vengano presi e tradotti dai legittimi rappresentanti ufficiali. Così, nonostante tale capacità deliberativa, essa è ancora costretta a *reclamare* contro uno stato che spesso è un ostacolo, piuttosto che

una risorsa. Se tutto questo è vero, quale migliore soluzione se non quella di modificare i termini concettuali e la forma dello stato e far sì che sia la stessa società a modellarlo secondo le proprie articolazioni ‘civili’ – e non ‘politiche’ – invece che delegare tale funzione a forme organizzative ‘politiche? La ragione è semplice: se le OSC sono realmente in grado di essere rappresentative, nulla impedirebbe che questo possa essere certificato anche formalmente.

A conclusione del percorso riflessivo avviato in questo capitolo ed a completamento della costruzione del modello, oltre a concepire i forum e il COP in maniera sovrana e legislativa, si pensa anche all’ipotesi di far esprimere il consenso nei confronti delle OSC anche in una maniera formale in modo da includere nel processo democratico tutto l’universo sociale e dare così l’opportunità a queste organizzazioni – che già operano nella fiducia della collettività – di misurare effettivamente il proprio peso in modo da essere così formalmente legittimate a produrre gli stessi risultati del BP ma in una maniera sovrana e non subordinata.

E’ necessario, infatti, garantire a tutti indistintamente l’espressione della propria volontà che può essere sia attiva (una partecipazione diretta) che passiva (la delega) e da questo punto di vista, *il voto è ancora lo strumento fondamentale*, seppur non l’unico. Nonostante il BP sia considerato tra le forme di una rappresentanza deliberativa (Avritzer 1997a; Mendouça 2008), in realtà esso è strutturato anche su un processo di legittimazione mediante autorizzazione formale, nel momento in cui la popolazione elegge in assemblea delegati e consiglieri secondo un tradizionale percorso elettorale. Pertanto, questo aspetto potrebbe essere esteso e concepito in maniera tale da permettere ai cittadini – oltre alla partecipazione diretta ed a forme di *social accountability* – anche di esprimersi attraverso una semplice delega alle organizzazioni esistenti e coinvolte nel processo di formazione delle decisioni pubbliche. Una volta nominate, esse potranno agire e deliberare nei multipli forum in maniera più autonoma e ampia rispetto al forte vincolo di mandato attuale. Viceversa, i cittadini potrebbero demandare loro – piuttosto che ai partiti – anche le altre scelte politiche. I forum multipli diventerebbero, così, dei parlamenti tematici e territoriali collegati tra loro attraverso il consiglio federale e regolato attraverso criteri generali.

In questo modo, oltre a misurare la proclamata rappresentanza – in una struttura deliberativa per temi, identità ed *issues* – si legittima la società civile ad essere anche attore politico e non solo pubblico, riuscendo al medesimo tempo a distinguere quelle realmente o meno rappresentative e innescando (o richiedendo) magari anche un processo di democratizzazione interna alle organizzazioni. Infatti, se qualsiasi attore può essere pubblico – e ciò dipende semplicemente dalla sua capacità e dalle sue risorse – non tutti possono essere formalmente politici e a tale livello devono misurarsi anche con un'autorizzazione formale. Oggi questo vale per i partiti politici, ma non per le OSC. I partiti possono proclamare la loro 'rappresentatività' sulla base della legittimazione che il sistema politico concede loro e ciò li rende 'superiori' alle comuni associazioni. Ma si tratta solo di un privilegio che – con il BP – passerebbe in altre mani, teoricamente ed empiricamente più affidabili. E' necessario, quindi, valorizzare l'elemento elettivo del BP perché permetterebbe a questo sistema di risolvere il limite rappresentativo e superare quel gap di legittimità tra le organizzazioni della società civile e quelle partitiche che sembra derivare solo dal *privilegio istituzionale che gli ultimi godono e dalla incapacità sociale di concepire un disegno istituzionale differente.*

Se la società civile nasce da un processo di aggregazione volontario ed indipendente, questo sistema politico si baserebbe su una rappresentanza politica più realistica di quella fondata – come afferma Anderson (1991) – su un processo di costruzione immaginaria della comunità politica e dunque di società territoriale. Come nei tre punti precedentemente citati (forum multipli, consiglio federale e criteri generali), anche in questo caso la struttura istituzionale che scaturisce dal BP sarebbe in grado di preservare i principi positivi alla base delle istituzioni LD. Tuttavia, nel caso della rappresentanza, essa cambia sostanzialmente referente e cedendo la legittimità finora appartenente ai partiti politici agli attori civili. Il carattere multiplo dell'autorizzazione genera una moltiplicazione dei rappresentanti in seno a ciascun individuo e identità personale che tende a corrispondere alle forme organizzative civili esistenti ed in parte all'identità multipla. Se prima ogni individuo poteva esprimere sé stesso con un solo voto, così può godere di una maggiore scelta, sia per eleggere che per candidarsi ad essere eletto, avvicinando ulteriormente lo stato alla forma e alle modalità di azione naturale della società e diventa maggiormente

rappresentativo d'essa. Il principio egualitario 'una testa, un voto' alla base della democrazia moderna semplicemente si moltiplica per ciascun cittadino diventando 'una testa, più voti'.

La rappresentanza multipla rompe con l'idea del monopolio territoriale, creazione moderna e adattamento democratico di una struttura – lo stato moderno – originariamente non tale (Tilly 1993) e richiama all'idea di *rappresentanza sovrana sovrapposta* tipica dell'epoca medievale (Held 2006; Gierke 1987; Avrtizer 2007a), pur modellandola su criteri universali e democratici e non più ascrivibili. In questo modo, nessuna rappresentanza potrà sostenere di esprimere la maggioranza della cittadinanza, ma semmai la maggioranza delle opinioni attorno a quel determinato tema.

L'attività di queste organizzazioni di certo non elimina i problemi intrinseci a qualsiasi tipo di rappresentanza di identità individuali. Tuttavia, altri strumenti di democrazia diretta – resi più efficaci dall'incrementale sviluppo tecnologico (internet, ICT) – potrebbero affiancarsi all'attività degli attori rappresentativi (ad esempio per risolvere eventuali conflitti istituzionali) ed ovviare ad eventuali deficit che tuttavia dovrebbero essere inferiori a quelli dimostrati finora da uno stato e dalla rappresentanza LD.

La centralità della partecipazione diretta – talvolta fittizia e cerimoniale e comunque inevitabile in processi deliberativi numerosi (vedi Young 1997: 352-353) – verrebbe ridimensionata, ma senza perdere la sua importanza, dal momento in cui le assemblee plenarie potrebbero rimanere un vincolo ed uno spazio deliberativo periodico ed ulteriore – una sfera pubblica – nelle mani dell'indistinta popolazione che vi potrebbe liberamente partecipare per contribuire, controllare l'attività istituzionale e rendere gli attori politici *accountable*.

La partecipazione e la rappresentanza per temi sono dunque gli aspetti più importanti del BP che si affiancano a quella territoriale. Infatti, essendo possibile partecipare ad una sola assemblea territoriale ma in tutte quelle tematiche, di fatto la prima perde centralità ed è inversamente rilevante a seconda del numero di assemblee tematiche che caratterizzano il sistema.

La partecipazione tematica ha tuttavia un altro aspetto peculiare: non essendo circoscrivibile poiché soggettiva ed ascrivibile ad ogni persona, essa deve essere la

più aperta possibile. La molteplicità e l'apertura garantisce a ciascun individuo la libertà di poter scegliere dove ma anche con chi partecipare. E' in questo modo che le plenarie, i forum e il consiglio si compongono in maniera del tutto naturale dei gruppi sociali esistenti e emergenti nella società. L'apertura e la mancanza di qualsiasi criterio preventivo che stabilisca uno status sociale evita ogni limite implicito nelle strutture neo-corporative<sup>34</sup>.

Tuttavia, l'apertura totale alla partecipazione tematica (anche solo votando) può comportare il rischio che in qualsiasi sfera rappresentativa prevalgano gli interessi maggioritari, danneggiando così la pluralità e la capacità inclusiva delle minoranze, tipica di questo modello. Pertanto, la soluzione potrebbe essere quella di limitare la partecipazione di un cittadino ad un numero massimo di arene deliberative. In questo modo, si introdurrebbe anche qui un criterio di selezione per 'priorità' individuale: ciascuno sarà chiamato ad individuare un numero preciso di temi in modo tale che – a seconda del peso della partecipazione nell'una o nell'altra sfera – possano emergere i temi prioritari per l'intera popolazione e si distribuiscano gli interessi e le competenze di cui si compone la società. Ciò permetterebbe altresì che si possa valutare anche il peso in termini di risorse da assegnare e il peso legislativo, senza così precludere a quelli minoritari la propria sfera di autonomia deliberativa e di accesso politico.

### Par.V.3 Risposte ai dilemmi della modernità

#### *(a) Identità multiple e ideologie molecolari*

Il BP nasconde un paradigma alternativo attraverso cui interpretare la realtà e quindi la democrazia. In quanto tale, si colloca in maniera originale anche di fronte ai dilemmi della modernità e conseguentemente alla crisi della democrazia moderna,

---

<sup>34</sup> Il riferimento è alla cristallizzazione delle categorie e dei gruppi sociali e delle loro organizzazioni di riferimento secondo decisioni arbitrali e top-down.

che – non a caso – è principalmente una crisi delle istituzioni rappresentative. I cambiamenti sono tanti e chiamano in causa principalmente i concetti moderni.

Tra i primi problemi da affrontare vi è quello della difficile rappresentazione delle identità individuali, sempre più uniche e inimitabili, come dimostrato dall'emergere delle *identity politics*, e sempre più spesso frammentate, non più collegate al territorio di nascita e di residenza (Calhoun 1994; Dryzek 2002; Taylor 2004; Schwarzmantel 2008). Questa complessità è alla base della crisi dell'idea di nazione e di qualsiasi forma di identità territoriale, come paradigma politico principale di organizzazione sociale. Essa cede il passo a multiple identità sociali che attengono principalmente alla soggettività di ogni individuo, alla sua libertà e capacità di scelta, piuttosto che alla dimensione oggettiva della nascita, e assurgono ad un'importanza superiore per l'individuo.

Nel paradigma 'civile' alla base del BP, la territorialità invece cessa di essere predominante ed è affiancata da *una settorialità delle appartenenze*, quindi una settorialità delle comunità e della società. L'identità territoriale non è una costruzione *top-down*, come elemento di egemonia culturale (Anderson 1991) ma semmai diventa un processo che parte dall'incontro di quelle settoriali che definiscono direttamente nella sfera politica il proprio vivere assieme, attraverso le istituzioni partecipative. Come sostiene Avritzer (2007a: 12):

Il tema delle identità parziali nella teoria politica acquista una nuova posizione che, per molti aspetti, è stata abolita dal pensiero moderno. La legittimità è differente, perché essa deriva dalla relazione ad un tema che genera uno specifico organo politico.

La rappresentanza multipla permette una maggiore aderenza delle identità e maggiori canali per esprimersi, anche quelle emergenti. Ciascun cittadino sarà rappresentato istituzionalmente dalle organizzazioni che più di tutti sono in grado di esprimere la sua peculiarità identitaria, senza per questo dover accettare posizioni di un partito che non lo rispecchiano o far parte di un gruppo territorialmente definito.

Lo stato che si delinea dietro al BP affronta all'origine anche il problema contemporaneo di una perdita di capacità rappresentativa delle istituzioni politiche. Il



BP cerca di unire in seno alle proprie strutture e procedimenti le diversità sociali facendole partecipare in maniera autonoma e con sfere deliberative proprie, senza che debbano diluirsi all'interno di organizzazioni partitiche e sfere deliberative generaliste o affidarsi alle loro doti mediatrici sempre più difficili.

La democrazia rappresentativa prevede che si possano raggiungere decisioni condivise anche senza la partecipazione diretta, nel momento in cui coloro deputati a farlo riescono a rispecchiare i bisogni collettivi. Tuttavia, questo risulta sempre più difficile per la mancanza di strumenti deliberativi intermedi e di strutture istituzionali che sono modellate piuttosto su un rapporto verticale piuttosto che orizzontale con la società. In questi casi, i deficit rappresentativi non possono essere sempre colmati con una partecipazione diretta, soprattutto quando la sua dimensione deliberativa è proporzionalmente limitata alla dimensione territoriale e popolazionale, ma soprattutto anche quando la rappresentanza sembra essere troppo aliena alla realtà sociale. Le OSC si collocherebbero in una posizione intermedia tra questi due estremi, esprimendo una rappresentanza più realistica e garantendo ai cittadini l'esercizio di una scelta e di un controllo politico maggiore.

Se l'elemento principale delle OSC è quello di *advocacy*, ciò che principalmente conta di questa diffusione del potere legislativo è anche e soprattutto il controllo dell'agenda politica – una dimensione fondamentale del potere politico (Bachrach e Baratz 1962: 949) – e quello esteso delle informazioni. La struttura del BP, infatti, ha una fisionomia molto reticolare ed anche per questo motivo si differenzia da quella LD la cui elezione individuale e territoriale rende estremamente centralizzata e verticistica ed adatta ad una sola sfera organizzativa generalista e non a quelle settoriali. Le potenzialità democratiche della logica di rete sono sempre più dimostrate e accolte dalla letteratura (Wellman 1999; Castells 2009), soprattutto in termini di trasparenza e deliberazione ed il BP sembra proporsi come modello istituzionale apparentemente fondato su tale logica.

Questo ci introduce al secondo aspetto e riguarda la risposta alla crisi delle ideologie. Di fronte alla conformazione multipla della sfera politica attraverso il BP, cessa di avere senso la dimensione ideologica della politica, della sua sfera e dei suoi attori protagonisti, delle grandi narrazioni alla base dei processi di costruzione delle identità territoriali e di legittimità delle autorità preposte (Anderson 1991). Il BP

traduce su un livello istituzionale ciò che Schwarzmantel (2008) definisce la transizione da un'epoca delle ideologie ad una di *mini-ideologie*, o *ideologie molecolari*, una situazione, cioè, in cui alla frammentazione delle identità si associano anche 'ideologie basate su singoli temi [...] concentrate principalmente sulla qualità della vita o questioni identitarie' e che per tali ragioni non possono essere collocate nell'asse tradizionale destra-sinistra del paradigma politico moderno (2008: 168-169).

Da questo punto di vista, il BP si propone come un modello post-moderno o post-ideologico, nel senso che crea un percorso istituzionale settoriale e produce una *narrazione imprevedibile* perché affidata a dinamiche deliberative multiple e autonome. La struttura istituzionale del BP esclude ogni ricorso a processi di identificazione *totale* con un partito, un programma o un leader ed ogni altra cosa che implichi e favorisca la costruzione di ideologie o programmi generalisti di governo di una società o forme centralistiche di identità collettive. Il BP non si basa sulla capacità di molteplici gruppi onnicompenti ed in competizione tra loro di costruire tante visioni del mondo e della società. Piuttosto esso si basa sulla interazione e comunicazione delle tante *mini-ideologie* in cui la visione complessiva del mondo e della società ne è semplicemente il risultato. Il compito di ricomporre le identità multiple e costruire una sintesi non è più dei partiti ma del processo istituzionale stesso.

La società civile non si spacca più attorno a diverse visioni del mondo, ma semmai si divide a seconda dei diversi punti di vista e delle diverse soluzioni in merito a determinate questioni pubbliche e lasciando ogni risposta a coloro che – interessati – si sentono parte. Le varie comunità che compongono un qualsiasi territorio non devono più scomporsi fino alla cellula che è l'individuo per poi ricomporsi nel momento elettorale come un'unica società nazionale o municipale suddivisa e rappresentabile da un solo organo rappresentativo, quale è il parlamento. Il BP esprime una democrazia conseguentemente senza partiti perché il governo della società è affidato alla società nelle sue articolazioni civili. Di fronte alla ventilata crisi della democrazia, dovuta principalmente alla imprevedibilità e molteplicità delle relazioni e delle forme identitarie, un sistema politico fondato sulla molteplicità di

sfere e su una moltiplicazione dei canali di espressione della propria individualità sembra essere un'interessante risposta.

*(b) Rappresentanza globale*

Questa capacità inclusiva ha anche ripercussioni interessanti da analizzare: il BP affronta in maniera originale anche il problema del particolarismo politico intrinseco di ogni rappresentanza territoriale. Sebbene la teoria riconosca in questo tipo di rappresentanza – universale, onnicomprensiva e politica – il modo per perseguire interessi generali da una prospettiva ed in un contesto globale diventa automaticamente particolare e chiusa. L'interesse sarà particolare di una specifica *enclave* sociale. Tuttavia questo è il dilemma più complesso di quest'epoca: da un lato vi è la difficoltà sempre più realistica di concepire le società come realtà ben definite secondo confini territoriali stabili. Dall'altro, la globalizzazione ha reso ogni realtà – dall'individuo a qualsiasi comunità locale – interconnessa così che ogni evento diventa inevitabilmente politico e ovunque influente.

La globalizzazione, gli studi transnazionalisti e quelli sulla società civile lo confermano (Appadurai 1996; Benhabib 1996; 2004). In quanto organizzazioni rappresentative di una comunità territorialmente definita, anche i partiti politici sono inevitabilmente legati al concetto di territorialità. Se non in presenza di forti motivazioni ideologiche, il carattere nazionale della loro legittimazione non impone o stimola tale propensione cosmopolita. I partiti hanno una natura intrinsecamente territoriale e dipendono dalla struttura politica e dal contesto sociale in cui competono. Il potere politico inteso nel senso moderno del controllo di un territorio rimane alla base della loro esistenza. Questo limite riduce la loro capacità deliberativa e quella mediatrice di dinamiche sociali più vaste, che si ritorce poi nelle istituzioni che essi controllano.

Questo non è altrettanto inevitabile o probabile nelle organizzazioni della società civile. Esse sono per definizione *transnazionali* e trasversali, essendo rappresentative di *idee, valori e identità* che nessun confine amministrativo può definire e circoscrivere e che – con la globalizzazione della comunicazione – diventano anzi

sempre più volatili e frammentati (Walzer 1995; Keane 2002; Baker 2002; Anheier *et al.* 2009). Le OSC hanno un potenziale aggregativo e rappresentativo tendenzialmente globale, poiché gli interessi che perseguono non hanno una caratteristica geografica. Così gli appartenenti ad un'associazione sono rappresentanti locali di realtà che possono diramarsi altrove, fino a far parte di una sfera pubblica – o *community* – planetaria.

Per il carattere potenzialmente globale degli interessi e delle rappresentanze di cui le OSC sono portatrici, il ruolo delle OSC rende le istituzioni politiche territoriali permeabili ad influenze e ‘flussi comunicativi’ esterni. La società civile importa all'interno dei processi deliberativi istituzionali opinioni e interessi che travalicano i confini amministrativi. Viceversa, un sistema democratico rappresentativo composto da OSC apre i propri confini amministrativi ad idee e valori che non sono aggregati e risultanti solo da un processo deliberativo circoscritto ai confini territoriali, bensì si strutturano attraverso canali trasversali e che, in questo modo, trovano anche l'accesso privilegiato nei canali istituzionali di formazione delle decisioni collettive. In questo modo, temi come l'ambiente, i trasporti, eccetera, non diventano più argomenti connotati da parrocchialismo ma, attraverso il coinvolgimento di organizzazioni legate trasversalmente con altre di città e paesi differenti, politiche tendenzialmente globali universali le cui forme locali godono di soluzioni elaborate su un livello decisionale differente.

In altri termini, se come afferma Young (2000: 82), si ha una democrazia quando tutte le persone che siano coinvolte dagli effetti di determinate decisioni sono incluse nel processo decisionale, [...] la settorializzazione permette l'inclusione anche alle organizzazioni la cui volontà ed identità esprime e rappresenta anche soggetti esterni al territorio di riferimento e dunque senza titolarità formale di partecipare. Forme organizzative non territoriali come i partiti entrano dentro istituzioni territorialmente circoscritte, introducendo altresì codici ed identità modellate al di fuori di questi paletti! La società civile non può essere racchiusa dentro confini geografici, ma i confini geografici rimangono comunque parametri imprescindibili di governo. Ciò che è necessario è solamente *cambiare le modalità di governo del territorio* capace di ridurre al minimo l'incidenza del limite territoriale e espandere al massimo il collegamento con l'esterno.

Il decentramento tematico opera in maniera trasversale a quello territoriale e può avvenire ad ogni livello territoriale di governo. Si pensi anche alla difficoltà della rappresentanza politica anche ad un livello di governo locale. Questo sembra provare che non è tanto il decentramento territoriale quanto piuttosto quello identitario: qualsiasi decentramento territoriale non garantisce una vicinanza dei rappresentanti con i rappresentati per la difficoltà per una persona o gruppo di esprimere l'intera sfera personale di un cittadino, sia che esso riguardi un quartiere, un comune o uno stato. La rappresentanza multipla del BP permette per lo meno una maggiore vicinanza su singoli temi, oltre i quali un eletto nella rispettiva arena deliberativa non è chiamato ad andare.

Se lo stato moderno rappresenta la società (astratta) che si forma all'interno di confini territoriali, separando a livello politico i singoli individui dalle proprie appartenenze sociali ed in maniera individuale ricomponendoli in quella nazionale, il BP semplicemente considera il territorio semplicemente un punto di riferimento all'interno del quale – però – vivono tante comunità, o società, sia territoriali esse stesse, che tematiche.

### *(c) Comunità politiche settoriali*

La rappresentanza multipla che questa moltiplicazione di sfere sovrane genera può essere tradotta anche in una rappresentanza di molteplici comunità per le quali ogni cittadino esprime il proprio voto di appartenenza. Ogni plenaria o forum è considerato al pari di un'autonomia territoriale in una struttura federale. Anche da questo punto di vista, è come se lo stato diventasse *espressione di molteplici comunità di cui si compone in realtà il territorio, il sistema di governo di una comunità composta di molteplici comunità*. Il modello LD si basa sul concetto della rappresentazione politica di comunità territoriali. Da questo punto di vista, che si tratti di uno stato centralistico o federato, esso è unidimensionale nella qualificazione concettuale di comunità (territorialità): un individuo può essere rappresentato politicamente solo come membro di una o più comunità ma che siano territoriali. Le sfere istituzionali non tengono in considerazione altre forme di appartenenza o per lo

meno non ne sono strutturalmente predisposte, concependo l'organo sovrano – il parlamento – come la rappresentazione delle diverse anime che compongono la comunità. Non diverse comunità, ma le diverse interpretazioni comunitarie che competono per l'interpretazione della vita comunitaria.

Nel BP questo non avviene perché, come invece avviene nella società civile, ogni individuo può essere rappresentato da più di una organizzazione a seconda dei singoli interessi che essi hanno e che le organizzazioni specificamente perseguono. Nella sfera sociale, ogni individuo è parte di una o più comunità, ma nella sfera politica egli può esprimerne solo una che inevitabilmente assume le sembianze di un partito che dovrebbe essere in grado di sintetizzare il più possibile questa molteplicità. Il BP è invece composto da arene deliberative multiple e tematiche e rende inutile ogni sorta di sintesi perché la sintesi è intrinseca nelle istituzioni e nei processi interni istituzionali. Un cittadino può votare i propri rappresentanti nei diversi ambiti o settori pubblici. Saranno poi questi legittimi rappresentanti a comporli all'interno di questo nuovo stato modellato in maniera idonea. Da una concezione unidimensionale della comunità politica si passa ad una multidimensionale e sovrapposta. Ogni territorio è oramai un contenitore di comunità che si estendono anche al di fuori in maniera relazionata ma sempre autonoma. Lo Stato trova così il modo per essere concretamente rappresentativo delle molteplici comunità di cui si compone con sempre più frequenza uno specifico territorio. Ovverosia, la comunità all'interno di un territorio si rappresenta con i suoi *cleavages* naturali che sono sempre meno territoriali o ideologici e sempre più concentrati su determinati temi o caratteristiche identitarie.

E' come se si realizzasse lo stesso principio di autodeterminazione che ha caratterizzato la democrazia moderna fondata sullo stato territoriale, ma estendendolo anche a forme comunitarie tipicamente extra-territoriali. Questa sovrapposizione di comunità a cui le persone possono far parte contemporaneamente genera tuttavia una concezione differente dello spazio politico che non è più a due dimensioni, dunque frazionabile, ma è multidimensionale e occupato da forme organizzative sovrapponibili in capo ad una medesima persona. La sovrapposizione di tali comunità 'sovrane' è affrontata anch'essa attraverso la costituzione di uno *spazio federale*, ma *sui generis*, cioè ammettendo che vi siano ammesse non solo

dimensioni territoriali diversificate, ma anche realtà tematiche dentro una cornice territoriale. Questa dimensione ‘tridimensionale’ richiede pertanto la possibilità per l’individuo di poter esprimere la propria preferenza con il voto potenzialmente tante volte quante sono le comunità di appartenenza, anche all’interno di un territorio definito come può essere ancora quello nazionale. Si tratta di un modello inclusivo di democrazia, quindi, non estende la definizione di comunità solo in termini geografici – come nel caso della democrazia cosmopolita (Archibugi 2000; 2003; Held 2004) – ma soprattutto – ed è questo l’aspetto chiave – da un punto di vista *tematico*.

Si tratta di uno stravolgimento del modo di concepire lo stato e conseguentemente della sua funzione ‘sociale’. Esso si configura come un *leviathan*, cioè come un attore autonomo dalla società civile seppur proveniente e legittimato da essa, ma diventa *l’esito istituzionale di una modalità organizzativa tipica della società* e non più qualcosa di diverso – come le recenti teorie ancora sostengono. Esso diventa la struttura politica in cui la società entra direttamente con le proprie forme naturali di aggregazione e non per tramite di altre tipologie organizzative od una *elite* specifica non necessariamente rappresentativa se non per monopolio. Queste aggregazioni rimangono sempre dei sottosistemi sociali e volontari (Habermas 1996; 1998), ma al tempo stessi si legano maggiormente tra loro in una rinnovata istituzione politica, come si conviene ad uno stato pienamente democratico.

In questo senso, è come se la sfera pubblica che la società civile contemporanea esprime sia stata in grado di modellare la sfera politica secondo i suoi tratti. Così come la sfera pubblica borghese descritta da Habermas è stata in grado di condurre lo stato patrimoniale verso uno stato liberale, allo stesso modo sembra che questa sfera pubblica *civile* (o ‘plebea’ – così come nella definizione di Baierle 2003) abbia condotto ad una nuova visione di stato, uno stato civile.

## *Conclusioni*

Il Bilancio Partecipativo di Porto Alegre rappresenta qualcosa di più di un comune strumento partecipativo al servizio della democrazia moderna e più di un meccanismo efficiente redistributivo di allocazione di risorse economiche pubbliche. Nei suoi effetti più immediati, ha permesso un notevole sviluppo economico ma principalmente un'inversione delle priorità di governo a favore delle aree e delle categorie sociali più disagiate (Marquetti 2002; 2003). Oltre alla dichiarata *mission* del governo, ciò è stato reso possibile grazie all'apertura della macchina statale (Wainwright 2007) alla partecipazione diretta dei cittadini, soprattutto quelli fino a quel momento esclusi (Abers 2000), che hanno potuto trasferire i loro interessi direttamente nelle decisioni finali. Dal versante istituzionale, il BP ha aumentato la capacità di governo ed al tempo stesso ha ricondotto le istituzioni rappresentative dentro l'alveo della fiducia popolare.

Il suo carattere di eccezionalità (Wampler 2007; Goldfrank 2007; Avritzer 2009) rispetto alla maggioranza di casi sviluppati nel mondo impone, tuttavia, che si analizzino non solo caratteristiche e risultati in termini socio-economici ma anche l'invenzione istituzionale (Fedozzi 2000) che è scaturita dalla comune volontà da parte dello stato e della società civile di 'democratizzare la democrazia' (Santos 2007) e da cui probabilmente deriva anche tale successo.

Il BP di Porto Alegre si è da sempre distinto per l'origine ed il carattere sociale e *bottom-up* (Avritzer 2009) e per l'elevato grado di istituzionalizzazione raggiunto (Wampler 2007). Questi aspetti hanno permesso che potesse funzionare in maniera autonoma ed esprimere così una sfera pubblica abitata da una società civile



indipendente nei confronti della quale *lo stato agisce quasi esclusivamente come ente amministrativo tecnico e di coordinamento*. Come effetto della capacità autorganizzativa, ma anche della spinta da parte dello stato (Abers 2000), il pubblico partecipativo è stato in grado di produrre decisioni – o rivendicazioni – proprie e condivise, piuttosto che approvare o meno proposte ed iniziative provenienti dall'alto. Per questi motivi, il BP è considerato anche da una maggioranza politica un processo che deve essere pienamente deliberativo. Come si è dimostrato, tutto questo non è dovuto tanto e solo alla partecipazione diretta bensì dal *modo attraverso cui questa partecipazione è stata organizzata*.

L'originale decentramento del processo decisionale in a) arene deliberative multiple sia territoriali che tematiche, b) i forum rappresentativi, c) un organo centrale *federale*, d) votazioni per priorità e secondo e) criteri generali, favoriscono l'inclusione della società civile nelle sue forme organizzate tipiche (Silva 2007) che in questo modo possono essere coinvolte in istituzioni e procedure democratiche di natura elettorale e individuale ed in grado di giungere a decisioni valide ed accettate da tutti coloro che, volontariamente, vi partecipano. La 'settorializzazione organizzata' delle sfere decisionali è adatta alla partecipazione della società civile perché entrambi hanno modalità organizzative impostate principalmente su specifici interessi e *temi*, piuttosto che su ambizioni generaliste o cosiddette 'politiche'.

La novità del BP è nella possibilità data alla società civile di esprimersi collettivamente in maniera democratica utilizzando gli stessi accorgimenti istituzionali tipici di una democrazia rappresentativa liberale: voto come garanzia di eguaglianza matematica, rappresentanti, organi rappresentativi e un consiglio federale in grado di aggregare e produrre decisioni univoche. La differenza è che le forme e le procedure rappresentative sono adattate alla loro peculiarità che è il perseguimento di un interesse pubblico, ma settoriale.

Il BP ha in sé, dunque, anche una natura rappresentativa oltre che partecipativa (Santos 2005: 331; Avritzer 2007: 2). Le OSC sono infatti legittimate tramite il voto allo stesso modo in cui lo sono i partiti (Pitkin 1972), oltre ad esserlo anche per l'affinità ad un tema od un interesse collettivo (Avritzer 2007a). Ciò che diverge rispetto ai partiti è il (rigido) vincolo di mandato di consiglieri e delegati, legato alle scelte dirette dei cittadini sul bilancio, e la (nulla) legittimità formale. Tuttavia, se si

considera che i leader comunitari sono i principali attori prima, durante e dopo il BP e i principali artefici delle decisioni prese, questi limiti si giustificano solamente dal ridotto e dal tipo di ambito decisionale (le scelte materiali di bilancio) e dalla partecipazione non universale (perché diretta) della popolazione.

L'astrazione appena effettuata non esaurisce il quadro democratico, che invece dimostra dei forti limiti, primi fra tutti l'appena citata scarsa partecipazione che non coinvolge più del 2 per cento della popolazione totale. Si tratta certamente di un limite rappresentativo con profonde implicazioni pratiche e teoriche, tuttavia esso sembra non aver mai inficiato gli esiti del processo deliberativo: infatti, nonostante tutto, il BP è sempre stato in grado ugualmente di produrre risultati condivisi dalla maggioranza della popolazione non coinvolta. Per ciò che appare, questo 'pubblico partecipativo' (Avritzer 2002), o questa 'cittadinanza militante' (Baiocchi 2005), agisce e si esprime come *rappresentativo della società intera e delle sue istanze, meglio dei tradizionali attori politici*, addirittura senza che sia universalmente legittimato.

Ci troviamo di fronte ad un processo in grado di far emergere in modo originale una volontà cittadina non tanto dal voto maggioritario di delega su un programma politico o un piano di governo, quanto piuttosto da *un'articolazione degli interessi già presenti nella società cittadina*. Il BP dimostra così l'*intrinseco carattere rappresentativo della società civile* già affermato dal più recente dibattito accademico (Mansbridge 2003; Keck 2004; Castiglione e Warren 2005; Dryzek e Niemeyer 2006; Urbinati 2008; Saward 2009) e basato sulla forza delle idee, dei valori e degli interessi che essi esprimono. Tuttavia, il BP va ancora oltre queste teorie, poiché riesce anche a far decidere democraticamente la società civile, legittimandola all'interno di un sistema istituzionale proprio (Avritzer 2002; 2007a; 2009).

Per tutti questi motivi il BP si configura come una traccia sopra cui sembra possibile impiantarsi anche un particolare modello di democrazia rappresentativa, piuttosto che solo partecipativa. Il BP è un disegno istituzionale (Avritzer 2002) che tuttavia si regge su regole e *procedure informali* ed è *democratica* solo internamente e da un punto di vista sociale e non politico. Nonostante operi e sia in grado di operare nella sfera politica, esso non è formalmente rappresentativo dell'intera

*constituency*. Il BP ha i requisiti per essere un sistema politico-democratico – ancor di più nei risultati – a cui sembra mancare, però, solo una legittimazione sul versante dell’input. Per questo motivo si colloca anche in alternativa al sistema in cui è nato, si è sviluppato ed opera, quello rappresentativo liberaldemocratico.

Non è un caso che proprio i rapporti del BP con le istituzioni rappresentative siano l’aspetto più controverso e problematico. La critica più forte fatta – o la semplice constatazione in merito (Dias 2002) – al BP è innanzitutto quella di mortificare il legislativo, per la sottrazione di un’importante quota della sua potestà decisionale e rappresentativa e sostituendosi anche nella funzione di controllo del governo (Wampler 2007). Gli attori del BP pretendono sempre maggiori competenze e poteri, proporzionalmente al grado di autonomia concesso o rivendicato. In primo luogo vi è l’opposizione della minoranza – per ovvie ragioni politico-elettorali – ed in secondo quella trasversale dell’intera classe politica in quanto categoria, poiché defraudata della propria autorità concessa dall’ordinamento e legittimamente pretesa e che invece ora è concessa e pretesa anche da nuovi attori politici capaci e consapevoli, seppur informali. In misura maggiore o minore, queste resistenze invocano ed hanno interesse ad una riduzione dell’influenza e dell’autonomia del BP ed il ripristino di una situazione istituzionale come da ordinamento.

Viceversa, agli attori politici si rinfaccia l’accusa – o semplicemente lo si constata – di intessere rapporti clientelari più stretti e talvolta subdoli con la società civile coinvolta (Baierle 2003; Navarro 2003). Il rischio di cooptazione dell’autonomia sociale è l’elemento che emerge più spesso nelle numerose ricerche condotte sugli altri casi di BP e derivano proprio da questo rapporto di dipendenza del BP dal governo e dalla società politica in generale (Nylén 2003; Wampler 2007).

Tutto ciò non porta a soluzioni intermedie ma ad un gioco a somma zero il cui esito dipenderà dal grado di consapevolezza sociale nel sostenere e rafforzare questo nuovo diritto di cittadinanza (Dagnino 2003) e dal grado di volontà politica di non opporvisi e facilitarne la transizione e, viceversa, non ripristinare il regime ordinario.

Sono proprio tutte queste caratteristiche che, prese assieme, hanno dato linfa e motivazione al presente lavoro. Riassumendoli, esse sono: a) il carattere sistemico, b) la pretesa deliberativa, c) la democraticità del processo partecipativo e d) i risultati, che si scontrano con una e) carenza rappresentativa che rende il BP inevitabilmente –

e nonostante tutto – f) consultivo, cioè deliberativo solo per espressa g) volontà politica. Il governo ha il compito di garantire lo sviluppo del BP ma al tempo stesso il BP si pone come soggetto autonomo ed indipendente dallo stesso governo e – per le sue caratteristiche – con pretese inversamente proporzionali alla naturale predisposizione di quest’ultimo.

L’inevitabile conflitto istituzionale è evidente soprattutto nel momento in cui, crescendo la consapevolezza politica di un’autonoma capacità decisionale, la società civile si pone potenzialmente in competizione con gli altri attori in gioco come, appunto, il governo e l’intera società politica. La tesi qui sostenuta diventa allora più concreta e forte di fronte ai conflitti che, per le suddette ragioni, si manifestano tra le due sfere. Questi problemi sembrano inevitabili ed in un modo o nell’altro testimoniano il carattere sistemico ed autonomo e quindi alternativo del BP rispetto alle istituzioni LD. Il BP si colloca così come *una realtà concorrente piuttosto che componente del sistema LD*. Tuttavia, l’ago della bilancia propende maggiormente verso la società politica.

Infatti, lo status informale e subordinato mette il pubblico partecipativo in una costante soggezione verso il potere politico poiché, sebbene riesca ad esprimere un grande potenziale mobilitativo, non è tuttavia in grado di competere elettoralmente e deve necessariamente affidare la propria sopravvivenza e efficacia all’uno o all’altro schieramento. Questi ultimi, evidentemente, non hanno altri incentivi se non quelli elettorali, ma al tempo stesso hanno anche tutti gli strumenti di controllo e organizzativi in grado di incidere sul funzionamento del BP e sui suoi partecipanti, fino al punto di un’esplicita e definitiva cooptazione. La difesa dell’autonomia e dell’autorità deliberativa da parte della società civile è pertanto ardua, ma soprattutto il confine tra la sua promozione e la sua cooptazione da parte della società politica, tra la dialettica ed una relazione clientelare, è molto sottile.

Il BP, come la maggior parte delle soluzioni partecipative sviluppate (Fung e Wright 2003; Wainwright 2007, Chavez e Goldfrank 2004; Santos 2007; Shah 2007), nasce per controllare le degenerazioni causate dalla rappresentanza politica (corruzione, clientelismo, lobbying, burocratizzazione, manipolazione del consenso) ma, paradossalmente, dipende dalla capacità della stessa rappresentanza di recepire e promuovere le richieste provenienti dal basso e sostenerla in questa azione di

controllo nei suoi confronti. I risultati non sono sempre scontati e non vi è certamente un rapporto di causa-effetto, poiché si tratta di attori pur sempre autonomi tra loro e legati da fili istituzionali e ‘comunicativi’ (Urbinati 2008; Manin 1997; Przeworski *et al.* 1999) sottili.

In definitiva, secondo l’attuale conformazione, l’equilibrio tra società civile e società politica – proclamato come necessario per la sopravvivenza del BP (Avritzer 2009) – è in realtà precario e inevitabilmente a favore del sistema e degli attori LD che godono invece di una legittimità formale e del controllo delle istituzioni politiche e delle risorse pubbliche. Nei limiti delle decisioni di bilancio, la società civile si è dimostrata capace di sostituirsi alla società politica, ma per ora è appunto limitata in termini di disegno istituzionale, consapevolezza politica ed estensione di tale consapevolezza. Il conflitto rimane ed è inevitabilmente a sfavore del BP. In aggiunta, l’assetto istituzionale e il livello di consapevolezza collettivo non fanno altro che rafforzarsi vicendevolmente senza progredire o cercare risposte alternative (Archer 1995). Non è un caso, allora, che sebbene l’*informalità* e la *partecipazione diretta* siano considerati i capisaldi di un disegno istituzionale partecipativo (Avritzer 2009), poiché l’espressione piena di una sfera pubblica non-statale (Genro e Souza 1998), essi siano quegli stessi limiti che lo rendono anche quello più difficile da realizzare (Avritzer 2009).

L’ambiguità e la conflittualità perenne in cui si trova a vivere il BP all’interno di un sistema politico LD sono considerati invece *inevitabili* dalla letteratura poiché implicita nella distinzione moderna tra stato e società i quali giocano in sfere e ruoli distinti ed in costante tensione reciproca (Habermas 1998; Cohen e Arato 1992; Keane 1988b). Essa auspica l’equilibrio che dipende però da due variabili non pienamente interdipendenti e quindi imprevedibili. L’inevitabilità e l’esclusività della democrazia moderna nasce soprattutto anche dall’impossibilità ad oggi di concepire una diversa rappresentanza politica che sia altrettanto in grado di rendere matematicamente uguali i cittadini su un piano politico e quindi parimenti legittimata (Dahl 1989; Bobbio 1987; Sartori 1987).

Tuttavia, il BP mette in discussione proprio il ruolo e la capacità rappresentativa della società politica che è a fondamento del sistema LD; ma soprattutto, esso mette in crisi uno dei capisaldi del pensiero moderno che è proprio la citata distinzione di

sfere e ruoli tra società civile e società politica. Infatti, il BP aggiunge alla conflittualità già esistente un'altra variabile molto rilevante e cruciale che è l'inclusione formale della società civile direttamente nella sfera politico-istituzionale. In più, esso inventa meccanismi di uguaglianza matematica per un mondo associativo caratterizzato e giudicato da sempre per un'irrimediabile particolarismo ed un'intrinseca disuguaglianza (Cohen e Rogers 1995; Warren 2001; Anheier 2004) (Avritzer 2009: 83-84). Con il BP *la realtà è andata ben oltre* quella rappresentata dal paradigma moderno, poiché a Porto Alegre non solo si è riconosciuta empiricamente una capacità rappresentativa delle OSC, ma si è visto anche un sistema istituzionale che le rende realmente *attori politici alternativi a quelli tradizionali*. Per questo motivo, ogni riflessione nei confronti del BP che parta da questi assunti ed ogni interpretazione del BP che si muova dentro questo paradigma, appare inadeguata.

Il BP genera una confusione di ruoli ed un conseguente 'conflitto di identità' (Baierle 2003) soprattutto in capo al pubblico partecipativo che è coinvolto nel BP come società civile ma al tempo stesso che ha al tempo stesso anche un'appartenenza politica che esprime nel momento elettorale. Questa appartenenza non necessariamente coincide con la volontà che si esprime nelle forme e nei risultati del BP, ma la sola coesistenza incide sugli esiti decisionali e sulle contaminazioni di una sfera sull'altra. La coesistenza genera la condizione atipica di una società civile autonoma e deliberativa ma che dipende da una maggioranza politica di cui essa stessa – ma solo in parte – è eletttrice, oppure il paradosso di una decisione della società civile tramite il BP che avvantaggi una maggioranza politica a discapito dell'altra. L'unità e le diversità presenti nella società civile ed espressi nelle dinamiche e nelle sfere deliberative del BP sono tagliati trasversalmente da ulteriori *cleavages* o codici che tuttavia gli sono alieni.

Di fronte a questo nuovo ruolo, può la società civile essere politica nel senso moderno, dunque schierata con l'uno o con l'altro governo? Permanendo questo status, il BP sarebbe meglio interpretato come lo strumento di una sola (piccola) parte della società, quella politicamente prossima al governo (Goldfrank e Schneider 2003). Viceversa, sarebbe altresì legittimo pensare che l'altra (grande) parte che non vi partecipa potrebbe invece appoggiare o oppure agire in forme e modi diversi dal

BP, mettendolo così in discussione e depotenziandolo, al fine di avvantaggiare la propria parte politica e la visione della democrazia e della rappresentanza che incarna. Tuttavia, si è visto come questo non sia il caso, sia teoricamente (non è mai stato nelle intenzioni di nessun promotore) che praticamente (la società civile partecipa e si riconosce quasi interamente nelle procedure e nelle decisioni del BP). Questo dimostra ancora una volta l'incompatibilità logica tra i due sistemi.

Dunque, due codici (Melucci 1996) coesistono all'interno della medesima sfera decisionale. Questo fa perdere il carattere di neutralità o di indipendenza che dovrebbe contraddistinguere la sfera pubblica del BP ma che in questo modo è contaminata dall'interno dalla duplice 'veste identitaria' e decisionale dei partecipanti. La società civile all'interno del BP non è più autonoma dalla politica nel senso che *diventa essa stessa società politica*. Essa si pone così in competizione e conflitto con l'altra (forma di) società politica, ma al tempo stesso ne rimane formalmente subordinata, dovendola votare, e culturalmente dominata, riconoscendola come la legittima titolare della sfera politico-istituzionale. Il conflitto deriva dunque principalmente da questa sovrapposizione di identità in capo al cittadino che al tempo stesso si trova a votare per un governo e partecipare direttamente al governo tramite il BP.

La spiegazione e la conferma della tesi qui proposta si trovano proprio in questa duplice identità poiché dietro di esse sembrano soggiacere i due paradigmi che danno vita al BP e alla LD e li rendono alternativi. Mentre però uno è manifesto – quello moderno che vede società politica e società civile come entità separate e con ruoli distinti – e tradotto istituzionalmente, l'altro è emergente ed è quello sottostante al BP in cui la società civile assume anch'essa una dimensione politica in maniera originale e propria. Dal BP emergerebbero i tratti di un altro modello di democrazia che può a buon diritto essere definito civile, poiché fondato *su caratteristiche che rendono la sfera politica simile a quella pubblica* e non viceversa.

La società civile gioca un ruolo differente da quello che il paradigma moderno le assegna, plasmando così una nuova forma istituzionale democratica idonea alle sue caratteristiche. Se è il politico che diventa civile, e non viceversa, è inevitabile che la democrazia politica si adatti a tale codice, o logica. Da qui il disegno istituzionale del BP che sembra prefigurare un modello di democrazia nuovo dai tratti altamente

originali. Esso si avvicina ai tratti democratici della società civile insiti nel concetto di sfera pubblica (apertura e carattere deliberativo), si fonda sul principio di settorialità e si struttura conseguentemente in una molteplicità di arene tematiche deliberative in cui poter esprimere la propria identità multipla.

Nelle forme e nei modi del BP, la società civile ‘entra’ nello stato nel senso che lo plasma secondo la propria identità, i propri codici e le proprie pratiche civili. Le OSC non sono più totalmente esterne perché semplicemente – come i partiti nel modello LD – esse entrano nei meccanismi che danno sostanza alla forma di una nuova democrazia civile. Con il BP *è lo stato che si adatta alle forme della società civile, e non viceversa*, poiché la società civile di Porto Alegre è stata in grado di modellarlo ad immagine della sua sfera pubblica che inizialmente aveva la forma della protesta nei singoli quartieri, successivamente – con la creazione dell’UAMPA – è divenuta cittadina ed una volta raggiunta una responsabilità di governo si è estesa a quella caratterizzata dalla deliberazione tematica cioè, appunto, la società civile in generale.

Il problema è oramai chiaro e consiste dunque nella collocazione di questo tipo di sistema (embrionale) democratico dentro – e subordinato – ad un altro sistema democratico e nei limiti impliciti della sua configurazione (informale e non universale) attuale. I due codici coesistono ma se è vero che entrambi hanno la stessa ‘pretesa sistemica’, è altrettanto vero che uno è formalmente ed universalmente autorizzato mentre l’altro no e perciò dipende dagli esiti di una competizione elettorale. Cioè, è sottoposto alla volontà e alle logiche del primo.

Da questo punto di vista, parafrasando il suggestivo paragone fatto da Baierle (2003) per giustificarne proprio i limiti e le difficoltà, il BP di Porto Alegre ‘non è un’oasi nel deserto liberaldemocratico’ ma è radicato dentro tale paradigma con tutte le contraddizioni e i conflitti che questo inevitabilmente comporta. Il rischio pertanto è che i suoi codici prevalgano nel tempo *anche* nei meccanismi interni del BP (la cooptazione ed i rapporti clientelari sono l’esempio) fino a snaturarlo e renderlo così inutile e soprattutto dannoso per la società civile stessa.

Il dilemma e la relativa soluzione sono infatti altrettanto chiari: la dipendenza porta inevitabilmente ad una provvisorietà, al rischio costante di cooptazione o di riduzione a status consultivo. Tutto è direttamente proporzionale alla debolezza della società civile ed alla scarsa volontà e mutevolezza politica. Viceversa, l’autonomia e



L'autorità deliberativa necessitano inevitabilmente di una garanzia che non può che essere formale ma che in questo caso richiederebbe altrettante garanzie di carattere democratico.

Se si accetta il percorso fatto finora, dunque, il BP non può essere oggetto di competizione elettorale, quasi fosse una politica pubblica, per lo stesso motivo per cui le regole democratiche non possono seguire i canali di modifica ordinari. Allo stesso modo, però, il BP non può neanche permanere in uno stato subordinato e con le caratteristiche informali e non universali che lo legittimano come tale. In altri termini, per poter essere ciò che si auspica, *il BP deve inevitabilmente essere concepito come e diventare una democrazia rappresentativa (civile)*, e non più solamente partecipativa.

Se il BP è una traccia, sopra di essa va costruito un modello idoneo alle proprie aspirazioni. Il BP chiama ad *un nuovo modo di vedere la democrazia* cioè un diverso modo – diverse procedure – attraverso cui la società può governarsi e costruire le proprie decisioni collettive. La risposta non può pertanto essere che normativa poiché attiene alla preliminare riflessione su cosa sia la democrazia e come attuarla (Sartori 1987).

Senza entrare in un ambito che è stato solamente sfiorato in questo lavoro<sup>35</sup> e che quindi richiede un ulteriore studio e riflessione, si propongono solo i seguenti spunti. Innanzitutto l'estensione del processo di autorizzazione formale al BP attraverso il voto universale sarebbe sicuramente il primo passo verso la concezione politico-istituzionale del BP e rappresentativa delle OSC. Questo cambiamento contribuirebbe per lo meno a colmare il gap di democraticità e di legittimità derivante dal ridotto *input* partecipativo. Questo voto sarà *multiplo* per via della molteplicità e della settorialità delle sfere deliberative: in questo modo, il principio basilare democratico 'una testa, un voto' è semplicemente moltiplicato, divenendo 'una testa, più voti'. Si moltiplicano così anche le rappresentanze politiche in capo ad ogni cittadino, perché esse saranno tematiche più che onnicomprensive (Hirst 1990; 1997).

---

<sup>35</sup> Si vedano, a tal proposito, le riflessioni conclusive al capitolo V.

Questo porterebbe altresì ad una totale riconcettualizzazione delle strutture del BP e delle rispettive funzioni come, ad esempio, i forum ed il consiglio *federale* che diventerebbero in tal modo degli organi rappresentativi a tutti gli effetti e autonomi nelle rispettive sfere decisionali. Altri accorgimenti servirebbero per rendere i criteri generali usati per la distribuzione delle risorse bilancio validi anche per l'allocazione di valori e per la gestione dei conflitti tra i forum, contenuti dentro un Regolamento Interno che già ora ha la funzione di carta 'fondativa'.

Infine, la moltiplicazione della partecipazione (del voto) dovrebbe essere limitata ad un numero inferiore a quello delle arene deliberative, in maniera tale da introdurre anche nel in questo atto un criterio di valore e priorità tra le tematiche pubbliche più 'rappresentative'. Ciò non escluderebbe l'altra peculiarità del BP cioè la partecipazione diretta e aperta e la trasparenza che questo ha comportato: arene e momenti deliberativi e altri meccanismi di partecipazione diretta potrebbero completare – come in qualsiasi sistema rappresentativo – il quadro istituzionale e garantire una simile *social accountability*.

Gli obiettivi sono ambiziosi e questa costruzione è solo un lavoro teorico e normativo preliminare. Tuttavia, gli elementi empirici a supporto lo rendono al tempo stesso realistico. Nonostante la dimensione e la diffusione geografica ridotta, il BP ha comunque dimostrato la possibilità che le OSC possano assumere un ruolo differente da ciò che la narrazione moderna prevede. Questo caso ha la potenzialità di dimostrare delle dinamiche che possono essere generalizzabili e tradotte in una teoria, specie in considerazione del trend globale di una società civile sempre più attiva e protagonista, prospettandone una risposta e un'aproposta originale. Il PB è un input da cui partire per concepire una nuova forma di democrazia. Se si può ironicamente prendere spunto dalla 'riflessione' fatta da Churchill, secondo cui 'la democrazia è la peggiore forma di governo, eccezion fatta per tutte quelle sperimentate finora', il BP si propone come un esperimento alternativo di democrazia che cambia totalmente le prospettive e cerca di avvicinarsi alla forma attuale della società civile e di implementare le teorie più recenti.

Il BP è stato un'invenzione democratica (Fedozzi 2000: 170) che è emersa in maniera graduale dall'interazione avvenuta nel corso di 20 anni tra lo stato (Abers 2000, Baiocchi 2003) e la società civile (Avritzer 2006: 624). Non si è trattato di

alcuna imposizione *top-down*, ma è stato il risultato di una riflessione, di uno scambio tra pratiche e codici già esistenti (le istituzioni politiche LD) e quelli emergenti (le rivendicazioni della neonata società civile di un coinvolgimento diretto e la nuova classe politica) ed il frutto di concrete sperimentazioni. Il BP è stato il risultato di un cambiamento dei codici culturali cittadini ad opera di una rinnovata società civile e di una nuova sfera pubblica e politica (Dagnino 2002; Avritzer 2002; Melucci 1996).

Questo cambiamento ha assunto una forma visibile con dei risultati concreti, tali da radicarsi nell'immaginario collettivo e permettere così al BP di riprodursi. Come la sua stessa genesi ed implementazione ha dimostrato, anche questa evoluzione proposta dipende dalla consapevolezza che la società riuscirà a raggiungere nel concepirsi ed essere politica e democratica, quindi concepire la democrazia in una maniera differente al punto da volerla e poterla realmente modificare. Volontà politica e società civile sono, sì, le due variabili principali del BP (Avritzer 2009), ma in quanto input da cui può provenire un'eventuale transizione verso un sistema politico nuovo. Così come è nato, con la stessa imprevedibilità e dalla medesima interazione potrà evolversi.

Il modo attraverso cui si concepisce e rappresenta la politica e la realtà che ci circonda contribuisce a creare le strutture e le stesse strutture facilitano la riproduzione di tali rappresentazioni (Archer 1995). Le varie relazioni sociali e le dimensioni motivazionali contribuiscono a generare fenomeni emergenti che possono diventare essi stessi delle strutture (Donati 1991; 2000). Allo stesso modo si può trattare il processo di costruzione e di interiorizzazione della democrazia ed interpretare la storia di Porto Alegre e del BP.

Tuttavia, oggi la consapevolezza – sia dei cittadini che della letteratura – è ferma al modello attuale e limitato di BP e cioè alla dimensione informale, di democrazia diretta e dunque accessoria alle istituzioni politiche esistenti. Fintanto che il BP sarà visto come tale non potrà mai evolversi nelle modalità prospettate, anzi – così come si è cercato di dimostrare – vivrà inevitabilmente in perenne conflitto teorico e pratico con lo stato e le sue dinamiche, assumendo un ruolo sempre più sostanzialmente consultivo e residuale o finendo proprio per interrompersi. In attesa che nuove crisi e nuovi conflitti riemergano.

L'obiettivo di questo lavoro è allora proprio quello di contribuire a forgiare questo contesto, dando un contributo all'interno dell'ampio dibattito tuttora in corso su un caso e su un fenomeno globale che ha già aperto altrettante prospettive di indagine e di riflessione ma la cui trattazione sembra da questo punto di vista lasciare ancora molti punti in sospeso.

La riflessione teorico-normativa serve proprio ad interpretare – e non descrivere – una realtà che non è ancora ideale e si affianca al percorso costante di acquisizione di una consapevolezza politica e di re-invenzione democratica. La riconcettualizzazione è un lavoro che ha come obiettivo quello di ricostruire discorsivamente la realtà e stimolare un processo di acquisizione di consapevolezza alla luce della capacità di tali conclusioni di risolvere problemi e conflitti esistenti e ritenuti tali (Dryzek 2002).

L'ostacolo più grande è quindi quello di mettere in discussione concetti e strutture che sono generalmente considerati quasi naturali, *self-evident truths* che non hanno bisogno di essere giustificate, anzi permettono di spiegare e dare risposte. Questi sono i paradigmi, i codici interpretativi della realtà, le ideologie o le culture egemoniche. Nello specifico si parla della forma di stato e di democrazia, del concetto di rappresentanza e della diffusa convinzione della loro bontà.

Questo lavoro è inevitabilmente limitato e incompleto, le cui conclusioni non vogliono perché non possono essere definitive. Quest'analisi critica ha voluto andare a fondo di alcune lacune e talvolta incoerenze presenti negli studi finora condotti, in modo da delineare cercando di delineare un nuovo framework concettuale su cui basare eventualmente ogni successiva nuova ipotesi di ricerca, soprattutto empirica. Questo lavoro vuole essere solo uno stimolo, uno spunto di riflessione, o una provocazione. Le critiche e il dibattito che esso sarà in grado di generare saranno il solo metro di giudizio del suo successo.

## Bibliografia Generale

- Abers, R. (1996), 'From ideas to practice. The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil', *Latin American Perspectives*, n. 91, vol. 23.
- Abers, R. (1997a), *Inventing local democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil*, Los Angeles, Dept. of Urban Planning – UCLA, Doctoral Dissertation.
- Abers, R. (1997b), 'Learning Democratic Practice: Distributing Government Resources Through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil', in M. Douglass and J. Friedmann (eds.) *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester, U.K., John Wiley & Sons.
- Abers, R. (1998), 'From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil', *Politics and Society*, n. 26.4, pp. 511-537.
- Abers R. (2000a), *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers.
- Allegretti, G. (2000), 'Porto Alegre tra democratizzazione e ricerca della sostenibilità. Radici locali e replicabilità di un'utopia realizzata', in P. Sullo (ed.) *Democrazia fai-da-te*, Roma-Napoli, Ed. Carta-Cantieri Sociali.
- Allegretti G. (2001b), 'Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre', in M. Carli (ed.), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, Torino, Giappichelli Editore.
- Allegretti, G. (2002b), *Il Bilancio Partecipativo nel Mondo*, in "Carta Almanacco", n.2.
- Allegretti, G. and Herzberg, C. (2004), *Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy*, Amsterdam, TNI Briefing Series.
- Almeida, J. (2008). *Brazil in focus: economic, political and social issues*. Nova Science.
- Almond, G. and Verba, S. (1989), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, London, Sage.
- Almond, G. and Verba, S. (eds. 1989), *The Civic Culture revisited*, London, Sage.
- Alvarez, S. and Escobar, A. (1992), *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*, Westview Press.
- Alvarez, S., Dagnino, E. and Escobar, A. (eds. 1998), *Cultures of politics, politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*, Boulder, Westview Press.
- Andersen, S. and Burns, T. (1996), 'The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance', in S. Andersen and K. Eliassen (eds.), *The European Union: How Democratic Is It?*, London, Sage.
- Anderson, B. (2006 [1991]), *Imagined Communities*, London, Verso.
- Anheier, H. (2004), *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*, London, Earthscan.

- Anheier, H., Kaldor, M. and Glasius, M. (eds. 2009), *Global Civil Society 2008/09*, London, Sage.
- Appadurai, A. (1996) *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Archer, M. (1995), *Realist social theory: the morphogenetic approach*, Cambridge, CUP.
- Archibugi, D. (2000), 'Cosmopolitical Democracy', *New Left Review*, 4, pp. 137-150.
- Archibugi, D. (eds. 2003), *Debating Cosmopolitics*, London, Verso.
- Archibugi, D., Held, D. and Köhler M. (eds. 1999), *Re-imagining Political Community*, Cambridge, Polity Press.
- Ascher, W. (1984), *Scheming for the Poor: The Politics of Redistribution in Latin America*, Cambridge: MA, Harvard University Press.
- Avritzer, L. (2000), 'Democratization and changes in the pattern of association in Brazil', *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, n. 42.3, pp. 59-76.
- Avritzer, L. (2002a), *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2002b), 'O Orçamento Participativo: As Experiencias de Porto Alegre e Belo Horizonte', in E. Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- Avritzer, L. (2003), "O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico", in L. Avritzer and Z. Navarro (eds.), *A Inovação Democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora.
- Avritzer, L. (2005a), 'Modes of Democratic Deliberation: Participatory Budgeting in Brazil', in Bonaventura de Souza Santos, *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*.
- Avritzer, L. (2005b), 'El ascenso del Partido de los Trabajadores en Brasil: la democracia y la distribución participativas como alternativas al neoliberalismo', in C. Rodríguez Garavito, P. Barrett and D. Chavez (eds.), *La nueva izquierda en América Latina: sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, v. 1, pp. 1-460.
- Avritzer, L. (2006), 'New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics', *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 30.3, pp. 623 – 637.
- Avritzer, L. (2007a), 'Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação', in *Dados*, vol. 50, pp. 443-464.
- Avritzer, L. (2007b), 'Culture, Democracy and the Formation of the Public Space', in J. Souza and V. Sinder (eds.), *Imagining Brazil*, Lanham, MD, Lexington Books.
- Avritzer, L. (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Woodrow Wilson Center Press.
- Avritzer, L. and Anastasia, Fátima (2006), *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- Avritzer, L. and Cambraia, A. (2008), 'Accountability and the creation of public spaces at the local level', Consultancy work prepared for the Organization of American States (OAS), presented in Washington DC, available in [www.civil-society.oas.org/English/Decentralization\\_1-Accountability.doc](http://www.civil-society.oas.org/English/Decentralization_1-Accountability.doc).
- Baccaro, L. (2006), 'Civil society meets the state: towards associational democracy?', *Socio-Economic Review*, 4, pp. 185-208.
- Bachrach, P. (1967 – 1980), *The Theory of Democratic Elitism. A Critique*, London, University of London Press.
- Bachrach, P. and Baratz, M. (1962) 'The Two Faces of Power', in *American Political Science Review*, n. 56, pp. 947-52.
- Bachrach, P. and Botwinick, A. (1992), *Power and Empowerment: a radical theory of participatory democracy*, Philadelphia, Temple University Press.

- Baierle, S. (1992), *Um novo principio etico-politico: pratica social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos '80*, Campinas, UNICAMP. Dissertação de Maestrado.
- Baierle, S. (1992b), 'A crise da UAMPA', in FASE-CIDADE (eds.), *Movimentos populares urbanos: crise e perspectivas*, FASE/CIDADE, Porto Alegre.
- Baierle, S. (1998), 'The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil', in S. Alvarez, E. Dagnino and A. Escobar (eds.), *Cultures Of Politics/Politics Of Cultures: Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Colorado, EUA, Westview Press.
- Baierle, S. (2002), 'Transformation and empowerment through the Participatory Budget', paper presented at LogoLink International Workshop on Participatory Planning. Approaches for Local Governance, Bandung, Indonesia, 20-27 January.
- Baierle, S. (2003), 'The Porto Alegre thermidor? Brazil's "Participatory Budget" at the crossroads', *Socialist Register*, Porto Alegre, vol. 39, pp. 300 -322.
- Baierle, S. (2005), *Porto Alegre em transe*, Projeto Mapas, IBASE.
- Baierle, S. (2007), *Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução politica e o trasformismo*, Porto Alegre, Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos.
- Baierle, S. (2008), 'Whittling Down the Potential of Participatory Budgeting', in *The Governance Link*, issue n. 4, pp. 1-4.
- Baierle, S. (2008b), 'Shoot the Citizens, Save the Customer: Participatory Budgeting and Bare Citizenship', in *Sovereignty Journal*, vol. 1.1, pp. 3-35.
- Baiocchi, G. (2002), 'Synergizing Civil Society: State-Civil Society Regimes in Porto Alegre, Brazil', *Political Power and Social Theory*, 15: 3-52.
- Baiocchi, G. (2003a), 'Radicals in power', in Id (ed.), *Radicals in power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, London, Zen.
- Baiocchi, G. (2003b), 'The Long March through Institutions: Lesson from the PT in Power', in Id (ed.), *Radicals in power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, London, Zen.
- Baiocchi, G. (2003c), 'Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance', in *American Sociological Review*, n. 68.1, pp. 52-74.
- Baiocchi G. (2003d), 'Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment', in A. Fung and Wright (eds.), *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford, Stanford University Press.
- Baker, G. (2002a), *Civil Society and Democratic Theory*, Routledge, London.
- Baker, G. (2002b), 'Problem in the Theorisation of Global Civil Society', *Political Studies*, 50.5.
- Barber, B. (1984-2003), *Strong Democracy: Participation Democracy for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barber, B. (1998), *A Place for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong*, New York, Hill and Wang.
- Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Besson, S. and Marti, J. (eds. 2006), *Deliberative democracy and its discontents*, Aldershot, Ashgate.
- Beck, U. (2000), *What is Globalization?*, Cambridge, Polity.
- Beck, U., Giddens, A. and Lash, S. (1994), *Reflexive Modernisation*, Cambridge: Polity.
- Beetham, D. (2005), *Democracy. A beginner's guide*, Oxford, Oneworld.

- Beetham, D. et al. (2005), *Assessing the Quality of Democracy A Practical Guide*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Benhabib, S. (1987), *Critique Norm and Utopia: A Study of the Foundations of Critical Theory*, Columbia University Press.
- Benhabib, S. (1992), *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*, Polity Press.
- Benhabib, S. (eds. 1996a), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
- Benhabib, S. (1996b), *Habermas and the Unfinished Project of Modernity: Critical Essays on the Philosophical Discourse of Modernity*, Polity Press.
- Benhabib, S. (1999), 'Citizens, Residents, and Aliens in a Changing World. Political membership in a Global Era', *Social Research*, 66.3, pp. 709-745.
- Benhabib, S. (2002), *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton University Press.
- Benhabib, S. (2004), *The Rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens (The Seeley Lectures)*, Cambridge University Press.
- Benhabib, S. (2005), 'Borders, Boundaries, and Citizenship. Democratic Citizenship and the Crisis of Territoriality', *PSOnline*, October, pp. 673-677.
- Benhabib, S. (2006), *Another Cosmopolitanism: Hospitality, Sovereignty, and Democratic Iterations*, Oxford, OUP.
- Bethell, L. (2000), 'Politics in Brazil: From elections without democracy to democracy without citizenship', in *Daedalus*, n. 129.2, pp. 1-27.
- Binetti, Carlo and Carrillo-Flórez, Fernando (eds. 2005), *An unequal democracy? Seeing Latin America through European eyes*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Bobbio, N. (1987), *The Future of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Bobbio, N. (1988), *Liberalism and Democracy*, London, Verso.
- Bohman, J. (1996), *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*, Cambridge, Mass. London, MIT Press.
- Bohman, J. and William R. (eds.1998), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, London, MIT Press.
- Boschi, R. (1987), *A arte da associação: política de base e de democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Vértice/Iuperj.
- Bräutigam, D. (2004), 'The People's Budget? Politics, Participation and Pro-poor Policy', in *Development Policy Review*, vol. 22.6, pp. 653-668.
- Brenner, N. et. al. (2003), *State/Space: A Reader*, Malden, Mass., Wiley-Blackwell.
- Budge, I. (1996), *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Budge, I. (2000), 'Deliberative Democracy versus direct democracy – plus political parties!', in Saward, M. (ed.), *Democratic Innovation, Deliberation, Representation and Association*, London, Routledge.
- Burns, E. B. (1993), *A History of Brazil*, Columbia University Press.
- Cabannes, Y. (2004a) 'Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy', in *Environment and Urbanization*, n. 16.1, pp. 27-46.
- Cabannes, Y. (2004b), 'Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals', Working Paper n. 140, Nairobi. UN-Habitat.



- Calhoun, C. (eds. 1992), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Calhoun, C. (ed. 1994), *Social Theory and the Politics of Identity*, Oxford, Blackwell.
- Calhoun, C. (2007), *Nations Matter. Culture, History, and the Cosmopolitan Dream*, London, Routledge.
- Castello, G., Gurza Laval, A. and Houtzager, P. (2007), 'Civil organizations and political representation in Brazil's participatory institutions', in: A. Cornwall and V. Coelho (2007), *Spaces for Change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*, v. 1, London, Zed Books.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK, Blackwell.
- Castells, M. (1997), *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. II. Cambridge, MA; Oxford, UK, Blackwell.
- Castells, M. (1998), *End of Millennium, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. III. Cambridge, MA; Oxford, UK. Blackwell.
- Castells, M. (2009), *Communication Power*, Oxford, OUP.
- Castiglione, D. and Warren, M. (2006), 'Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues', working Paper prepared for delivery to "Rethinking Democratic Representation", Centre for the Study of Democratic Institutions University of British Columbia.
- Cervo, A. (2002), *História da política exterior do Brasil*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Chambers, S. (2002), 'A Critical Theory of Civil Society', in S. Chambers and W. Kymlicka (eds.), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton University Press.
- Chambers, Simone and Kymlicka, Will (eds. 2002), *Alternative Conceptions of Civil Society*, Princeton University Press.
- Chandhoke, N. (1992), *State and Civil Society*, Berkeley, Sage.
- Chandhoke, N. (2003), *The Conceits of Civil Society*, Oxford University Press, New Delhi.
- Chapman, J. and Shapiro, I. (eds. 1993), *Democratic Community*, NOMOS XXXV, New York and London, New York University Press.
- Charnovitz, S. (1997), 'Two Century of Participation: NGOs and International Governance', *Michigan Journal of International Law*, vol. 18.2, pp. 183-286.
- Chavez D. (2002), 'Porto Alegre, Brazil: A New, Sustainable and Replicable Model of Participatory and Democratic Governance?' in, C. Ringnes Klyve (ed.) *Kampen For En Stemme. Globalisering Sett Fra Sør*, Solidaritet Forlag/ATTAC Norge, Oslo, 2002.
- Chavez, D. and Goldfrank, B. (eds. 2004), *The Left in the City. Participatory Local Governments in Latin America*, London, Latin America Bureau.
- CIDADE (1997), *Desdobrando o Orçamento de Porto Alegre*, stampa in proprio, Porto Alegre.
- CIDADE (1997), *O ciclo do Orçamento Participativo*, stampa in proprio, Porto Alegre.
- CIDADE (2003), *Quem é o público do Orçamento Participativo 2002*, stampa in proprio, Porto Alegre.
- Coelho, V and Nobre, M. (orgs. 2004), *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora 34.
- Cohen, J.L. (1985), 'Strategy or Identity. New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements', *Social Research*, n. 52.4, pp. 663-716.
- Cohen, J.L. and Arato, A. (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA, MIT Press.

- Cohen, J. (1996), 'Procedure and Substance in Deliberative Democracy', in S. Benhabib (eds.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
- Cohen, J. (1997), 'Deliberation and Democratic Legitimacy', in James Bohman and William Rehg (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, London, MIT Press.
- Cohen, J. and Fung, A. (2004), 'Radical Democracy', *Swiss Journal of Political Science*, Vol. 10. 4.
- Cohen, J. and Rogers, J. (1995a), 'Secondary Associations and Democratic Governance', in J. Cohen and J. Rogers (eds.), *Associations and Democracy*, London, Verso.
- Cohen, J. and Rogers, J. (1995b), 'Solidarity, Democracy, Association', in J. Cohen and J. Rogers (eds.), *Associations and Democracy*, London, Verso.
- Cohen, J. and Sabel, C. (1997), 'Directly-Deliberative Democracy', *European Law Journal*, n. 3.4, pp. 313-342.
- Comin, . et. al. (2006), *Metas do Milênio: perspectivas de Porto Alegre*, Observatório da Cidade de Porto Alegre, available at [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p\\_secao=94](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_secao=94) (retrieved on 26.07.09).
- Connolly, W. (1993), *Identity/Difference*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Cooke, B. and Kothari, U. (2001), *Participation. The New Tyranny?*, London, Zed Books.
- Cornwall, A. (2004), *New Democratic Space? The Politics and Dynamics of Institutionalised Participation*, IDS Bulletin, n. 35.2, Brighton.
- Cornwall, A. and Coelho, V. (2007), *Spaces for Change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*, v. 1, London, Zed Books.
- Côrtes, S., (2006), 'Foros Participativos y Governabilidad. Una Sistemación de las Contribuciones de la Literatura', in C. Lubambo et al. (orgs. 2006), *Diseño Institucional y Participación política. Experiencias en el Brasil Contemporáneo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Couto, R. (1999), *Making Democracy Work Better: Mediating Structures, Social Capital and the Democratic Prospect*, Chapel Hill, University of Carolina Press.
- Dagnino, E. (1998), 'Culture, Citizenship and Democracy. Changing Discourses and Practices of the Latin American Left', in S. Alvarez, et. al. (eds.), *Cultures of politics, politics of cultures: re-visioning Latin American social movements*, Boulder, Westview Press.
- Dagnino, E. (org. 2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra/Unicamp.
- Dagnino, E. (2003), 'Citizenship in Latin America', in *Latin American Perspectives*, n. 30.2, pp. 211-225.
- Dagnino, E. (2005), 'Meanings of Citizenship in Latin America', in *IDS Working Paper 258*, Brighton.
- Dagnino, E., Olvera, A. and Panfichi, A. (eds. 2006), *A Disputa pela construção democrática na América Latina*, S. Paulo, Paz e Terra.
- Dahl, R. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Dahl, R. (1983), *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl, R. (1985), *A Preface to Economic Democracy*, Berkeley, University of California Press.
- Dahl, R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl, R. and Lidblom, C. (1976 [1956]), *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

- Dahl, R. and Tufte, E. (1973), *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Dahrendorf, R. (2000), *Afterwards*, in S. Pharr and R. Putnam (eds. 2000), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Della Porta, D. and Tarrow, S. (2004), *Transnational Protest and Global Activism*, Oxford, Rowman & Littlefield.
- Della Porta, D. (eds. 2006), *Globalization from Below Transnational Activists and Protest Networks (Social Movements, Protest & Contention)*, Minnesota, University of Minnesota Press.
- Della Porta, D. (2008), 'La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa', in *Partecipazione e Conflitto*, n. 0, pp. 15-42.
- Della Porta, D. and Diani, M. (2006), *Social Movements: an Introduction*, Oxford, Blackwell.
- Diamond, L. (1994), 'Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation', in *Journal of Democracy*, n. 5.3, pp. 4-17.
- Diamond, L. (1999), *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Diamond, L. (2003). Universal Democracy. *Policy Review*, 119: 3-25.
- Diamond, L. et.al. (eds. 1997), *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Diamond, L. and Morlino, L. (eds. 2005), *Assessing the quality of democracy (Journal of Democracy Book)*, The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. and Gunter, R. (eds. 2001), *Political parties and democracy*, John Hopkins University Press and The National Endowment for Democracy.
- Dias, M. (2002), *Sob o Signo da Vontade Popular. O Orçamento Participativo e o Dilema da Camara Municipal de Porto Alegre*, Porto Alegre, Editora UFMG.
- Di Palma, G. (1990), *To Craft Democracy: an Essay on Democratic Transitions*, Los Angeles, University of California Press.
- Donati, P. (1991), *Teoria relazionale della società*, Milano, Franco Angeli.
- Donati, P. (2000), *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, Laterza.
- Dornbusch, R. and Edwards, S. (eds. 1991), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Dowbor, L. (1998) 'Decentralization and governance', in *Latin American Perspectives*, vol. 98, pp. 28-44.
- Downs, Anthony (1956), *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper.
- Dryzek, J. (1996), *Democracy in Capitalistic Times. Ideals, Limits and Struggles*, Oxford, Oxford University Press.
- Dryzek, J. (2002) *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, OUP.
- Dryzek, J. and Niemeyer, S. (2005), 'Discursive Representation', paper presented at *Rethinking Democratic Representation Workshop*, University of British Columbia, 18-19 May.
- Dryzek, J. and Dunleavy, P. (2009), *Theories of the Democratic State*, Palgrave.
- Dryzek, J. and Honig, B. and Phillips, A. (2006). *The Oxford handbook of political theory*. Oxford University Press.
- Duverger, M. (1964), *Political parties their organization and activity in the modern state*, Routledge, Kegan & Paul.
- European Commission (EC) (2001), *European Governance: A white Paper*, COM (2001)428 final, Brussels, July, available at: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/com2001_0428en01.pdf).

- Elshtain, J. (1995), *Democracy on Trial*, New York, Basic Books.
- Elster, J. (1997), 'The Market and the Forum', in J. Bohman and W. Rehg (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, London, MIT Press.
- Elster, J. (1998), 'Deliberation and Decision Making', in Id (eds.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, CUP.
- Elstub, S. (2008), *Towards a Deliberative and Associational Democracy (Research Methods for the Arts)*, Edinburgh University Press.
- Epstein, L. (1967 – 1980), *Political Parties in Western Democracies*, New Brunswick, NJ, Transaction.
- Escobar, A. and Alvarez, S. (1992), *The Making of new social movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*, Bouldner, Westview Press.
- Esping-A. (1996), 'After the golden age? Welfare state dilemmas in a global economy', in G. Esping-Anderson (eds.), *Welfare states in transition, national adaptations in global economies*, Sage.
- Evans, P. (1996), 'Government action, social capital and development: reviewing the evidence in synergy', *World Development*, v. 24, n. 6, pp. 1119-1132.
- Evans, S., Boyte, H. (1986), *Free Spaces: The Sources of Democratic Change in America*, New York, Harper & Row.
- Falk, R. (1999), *Predatory Globalization. A Critique*, Cambridge, Polity Press.
- Faletti, T. (2005), 'A Sequential Theory of Decentralization: Latin American cases in comparative perspective', in *American Political Science Review*, n. 99.3, pp. 327-346.
- Faria, C. (2005), *O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul*, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Tese de Doutorado.
- Fausto, B. (1999), *A Concise History of Brazil*, Cambridge University Press.
- Fedozzi, L. (2000), *O Poder da Aldeia. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial.
- Fedozzi, L. (2000b), 'Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual', in N.B. Fischer and J. Moll (eds.), in N. B. Fischer and J. Moll, *Por Uma Nova Esfera Pública. A experiência do Orçamento Participativo*, Petropolis, Vozes.
- Fedozzi, L. (2001), *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial.
- Fedozzi, L. (2001b – ex 2001), 'Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo', *Revista. Paranaense de Desenvolvimento*, n. 100, pp. 93-107.
- Fedozzi, L. (2007), *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*, Porto Alegre, Tomo Editorial.
- Ferguson, A. (1996 [1766]), *Essay on the History of Civil Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fischer, N. and Moll, J. (eds. 2000), *Por Uma Nova Esfera Pública. A experiência do Orçamento Participativo*, Petropolis, Vozes.
- Fishkin, J. (1991), *Democracy and Deliberation*, New Haven and London, Yale University Press.
- Fishkin, J. and Laslett, P. (eds. 2003), *Debating deliberative democracy*, Malden, Blackwell.
- Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*, Editora Vozes, Petrópolis.
- Fossum, E. and Schlesinger, P. (eds. 2007), *The European Union and the Public Sphere: A Communicative Space in the Making?*, London, Routledge.

- Fraser, N. (1992), 'Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy', in C. Calhoun (eds.), *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge and Mass., MIT Press.
- Freedom House (2008), *Freedom in the World 2008: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, New York, Rowman & Littlefield.
- Friedman, J. (1992), *Empowerment. The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- Fung, A. (2006), 'Varieties of Participation in Complex Governance', *Public Administration Review*, vol. 66, issue s.1, pp. 66-75.
- Fung, A. and Wright, E. (eds. 2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Gacitúa-Marió, E. and Woolcock, M. (eds. 2008), *Social Exclusion and Mobility in Brazil*, Washington, The World Bank.
- Gastil, J. (2000), *By Popular Demand. Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Democracy*, Los Angeles, University of California Press.
- Gastil, J. and Levine, P. (eds. 2005), *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, Jossey Bass, San Francisco.
- Genro T. (1997), 'O Orçamento Participativo e a democracia'; in T. Genro e U. de Souza (eds.), *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- Genro, T. and Souza, U. (1997), *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- Genro, T. et. al. (eds. 1997), *Desafios do Governo Local: O Modo Petista de Governar*, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- Giddens, A. (2001), *The Global Third Way Debate*, Cambridge, Polity Press.
- Giddens, A. (1991), *Modernity and self-identity: self and society in the late modern age*, Stanford University Press.
- Gierke, O. (1987[1960]), *Political Theories of the Middle Age*, Boston, Beacon Press.
- Goldfrank, Benjamin (2007), 'Lessons from Latin America's Experience in Participatory Budgeting', in Shah (eds.)
- Goldfrank B. and Schneider A.. (2003), 'Restraining the Revolution or Deepening Democracy? The Workers' Party in Rio Grande do Sul', in G. Baiocchi, *Radicals in power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, London, Zen.
- Goldfrank, B. and Schneider, A. (2006), 'Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul', *Latin American Politics and Society*, n. 48. 2, pp. 1-31.
- Goodin, R. (2003), *Reflective Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Gramsci, Antonio (1997), *Lettere, 1926-1935*, Torino, Einaudi.
- Gret, M. and Sintomer Y. (2005), *The Porto Alegre Experiment: Learning Lesson for Better Democracy*, London, Zed.
- Guariza Laval, A., Houtzager, P. e Castello, G. (2006), 'Representação, Pluralização da Representação e Sociedade Civil', in *Lua Nova*, n. 67, pp. 49-103.
- Guttman, A. (eds. 1998), *Freedom of Association*, Princeton, Princeton University Press.
- Guttman, A. and Thompson, D. (1996), *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press.

- Gutmann, A. and Thompson, D. (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press.
- Habermas, J. (1987), *The Philosophical Discourse of Modernity*, Cambridge.
- Habermas, J. (1989 [1962]), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, Mass., MIT University Press.
- Habermas, J. (1992), 'Further Reflections on The Public Sphere', in C: Calhoun (eds.), *Habermas and The Public Sphere*, Cambridge, Mass., MIT University Press.
- Habermas, J. (1984, 1987), *The Theory of Communicative Action*, Beacon Press (MA).
- Habermas, J. (1994), 'Three Normative Models of Democracy', in *Constellation*, n. 1.1, pp. 1-10.
- Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms*, Cambridge, Mass., MIT University Press.
- Habermas, J. (1998), *The Inclusion of the other. Studies in Political Theory*, Cambridge, MIT Press.
- Habermas, J. (2001), 'Constitutional Democracy. A paradoxical Union of Contradictory Principles?', *Political Theory*, 29.6, pp. 766-781.
- Hadenius, A. (2001), *Institutions and Democratic Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.
- Hajer, M. and Wagenaar, H. (eds. 2005), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society (Theories of Institutional Design)*, Cambridge, Cambridge University Press
- Hall, J. (1995), *Civil Society: Theory, History and Comparison*, Cambridge, Polity Press.
- Harbers, I. (2007), 'Democratic Deepening in Third Wave Democracies: Experiments with Participation in Mexico City', *Political Studies*, n. 55, pp. 38-58.
- Held, D. (2004a), *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics (Understanding Social Change)*, Routledge.
- Held, D. (2004b), *Global Covenant*, Cambridge, Polity Press.
- Held, D. (2006), *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Held, D. and Koenig-Archibugi, M. (eds. 2005), *Global Governance and Public Accountability*, Blackwell, Oxford.
- Hirst, P. (1990), *Representative Democracy and its limits*, Cambridge, Polity Press.
- Hirst, P. (1994), *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Amherst, The University of Massachusetts Press.
- Hirst, P. (1997), *From Statism To Pluralism*, London, UCL Press.
- Hirst, P. (2001), 'Can Associationalism Come Back?', in Hirst, Paul and Bader, Veit (eds.), *Associative Democracy: the real third way*, London, Frank Cass.
- Hirst, P. and Khilnani, S. (1996), *Reinventing Democracy*, Oxford, Blackwell Publishers.
- Hobsbawm, E. (1990), *Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality* (Cambridge Univ. Press.
- Hochstetler, K. and Friedman, E. (2008), 'Can Civil Society Organizations Solve the Crisis of Partisan Representation in Latin America?', in *Latin American Politics and Society*, n. 50.2, pp. 1-32.
- Hunter, W. (2008), 'The Partido dos Trabalhadores: Still a Party of the Left?', in P. Kingstone and T. Power (eds.) *Democratic Brazil Revisited*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Huntington, S. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- IDB (Inter-American Development Bank – 2005), *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*, study prepared for the Bank by the Center for Urban Development Studies of the Harvard Design School.

- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance - 2002), *Voter Turnout from 1945 to 1997: A Global Report on Political Participation*, Stockholm.
- Immergut, E. (1992), 'An Institutional Critique of Associative Democracy', *Politics and Society*, 20.4, pp. 481-486.
- Inglehart, R. (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press.
- Isunza Vera, E. (ed. 2006), *Democratization, account submission and civil society: Citizen Participation and Social Control*, Sant Angel: Mexico, Porrúa.
- Jessop, B. (2002), 'Governance, governance failure and meta-governance', in P. Getimis, and G. Kafkalas (eds.), *Participatory Governance and multi-level governance*, Opladen, Leske & Budruch.
- Katz, H. (2006), 'Gramsci, Hegemony, and Global Civil Society Networks', *Voluntas*, 17 (4), pp. 333-48.
- Katz, R. and Mair, P. (eds. 1992), *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-1990*, London, Sage.
- Katz, R. and Mair, P. (eds. 1994), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage.
- Katz, R. and Crotty, W. (eds. 2005), *Handbook of Party Politics*, London, Sage.
- Kaviraj, S. and Khilnani, S. (eds. 2001), *Civil Society, History and Possibilities*, Cambridge, CUP.
- Keane, J. (1988a), *Civil Society and the State. New European Perspectives*, London, Verso.
- Keane, J. (1988b), *Democracy and Civil Society*, London, Verso.
- Keane, J. (2002), *Global Civil Society*, Cambridge, CUP.
- Keck, M. and Sikkink, K. (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press.
- Keck, M. and Abers, R. (2006), 'Civil Society and State-Building in Latin America', in *Lasa Forum*, n. 37.1, pp. 30-32.
- Keohane, R. (2002), *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London, Routledge.
- Kingstone, P. and Power, T. (eds. 2000), *Democratic Brazil: Actors, Institutions, and Processes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Kingstone, P. and Power, T. (eds. 2008), *Democratic Brazil Revisited*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Kinzo, M. and Dunkerley, J. (eds. 2003), *Brazil since 1985: Economy, Polity and Society*, London, University of London.
- Kirchheimer, O. (1966), 'The Transformation of Western European Party Systems', in J. LaPalombara and M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development* (New Jersey: Princeton University Press),.
- Kooiman, Jan (2003b), *Governing as Governance*, London, Sage.
- Koonings, K. (2004), 'Strengthening citizenship in Brasil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre', in *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23.1, pp. 79-99.
- Lavdas, K.A. (2001), 'Republican Union and Multicultural Citizenship', *Politics*, 21.1, pp. 1-10.
- Lawson, K. and Merkl, P. (eds. 1988), *When Parties Fail: Emerging Alternative Organizations*, Princeton, Princeton University Press.
- Leal, V. (2009 [1949]), *Coronelismo. The Municipality and Representative Government in Brazil*, Cambridge, CUP.
- Leite, J., Loureiro, I. and Cevalco, M. (org. 2002), *O Espírito de Porto Alegre*, São Paulo, Editora Paz e Terra.

- Licha, I. (eds. 2004) *Citizens in Charge. Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank.
- Lijphart A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London, Yale University Press.
- Lindblom, C. (1980), *Politics and Markets*, New York, Basic Books.
- Linz, J. (1973), 'The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil', in A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*, New Heaven, Yale University Press.
- Linz, J. (2000), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Lynne Rienner Publishers Inc.
- Linz J. and Stepan, A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London, John Hopkins University Press.
- Lipset, S. and Rokkan, S. (1967), *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, Toronto, The Free Press.
- Lowi, T. (1969), *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, New York, Norton and Company.
- Lubambo, C., Coêlho, D. and Melo, M. (orgs. 2006), *Diseño Institucional y Participación política. Experiencias en el Brasil Contemporáneo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Luchman, L. (2002), *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Tese de Doutorado (Ciências Sociais), Campinas, UNICAMP.
- MacIntyre, A. (1984), *After Virtue*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Macpherson, C. (1977), *The life and times of Liberal Democracy*, Oxford, OUP.
- Magalhães, I., Barreto, L., Genro, T. and Trevas, V. (eds. 1999), *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, Editora Fundação Perseu Abramo.
- Magnette, P. (2006), 'Democracy in the European Union: Why and How to. Combine Representation and Participation', in S. Smismans. (eds.), *Civil Society and Legitimate European governance*, Cheltenham UK/Northampton USA, Edward Elgar.
- Mainwaring, S. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford University Press.
- Mair, P. (1994), 'Party Organizations: from Civil Society to the State', in R. Katz and P. Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage.
- Manin, B. (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mann, M. (1997) 'Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?', *Review of International Political Economy*, 4(3), pp 472–496
- Mansbridge, J. (1983), *Beyond Adversary Democracy*, University of Chicago Press.
- Mansbridge, J. (1990), *Beyond Self Interest*, University of Chicago Press.
- Mansbridge, J. (1995), *A Deliberative Perspective on Neocorporatism*, in J. Cohen and J. Rogers (eds.), *Associations and Democracy*, London, Verso
- Mansbridge, J. (2003), 'Rethinking Representation', *American Political Science Review*, n. 97.4, pp. 515-528.
- Marquetti, A. (1999), 'Extending democracy: the participatory budgeting experience in Porto Alegre, Brazil, 1989-1999', Working Paper, Economics Department, PUCRS, Porto Alegre, [s.n.], p. 29-45.



- Marquetti, Adalmir A. (2001), 'Participatory Budgeting in Porto Alegre as a Redistributive Policy', paper presented for the *Proceedings of the Marx International Congress III*, Nanterre.
- Marquetti, Adalmir (2002), 'Democracia, equidade e eficiência. O caso do orçamento participativo em Porto Alegre', in J. Verle and L. Brunet (eds.), *Construindo um novo mundo: Avaliação da experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, Brasil*, Porto Alegre, Brazil: Guayí.
- Martins, Adriane Figueirola (2006), *A e-Campanha para a Prefeitura de Porto Alegre: as Estratégias Persuasivas de José Fogaça e Raul Pont no Segundo Turno em 2004*, Tese de Maestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Melucci, A. (1985), 'The Symbolic Challenge of Contemporary Movements', in *Social Research*, n. 52. 4, pp. 789-816.
- Melucci, A. (1989), 'New perspectives on social movements: An interview with Alberto Melucci'. In A. Melucci, *Nomads of the present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, London, Hutchinson Radium.
- Melucci, Alberto (1996), *Challenging Codes*, Cambridge, CUP.
- Melucci, A. and Avritzer, L. (1995 - 2000), 'Complexity, cultural pluralism and democracy: collective action in the public space', *Social Science Information*, n. 39.4, pp. 507-527.
- Mendonça, R. (2008), 'Representation and Deliberation in Civil Society', In: *Brazilian Political Science Review*, vol. 2.2, pp. 117-135.
- Menegat, R. (2002), 'Participatory democracy and sustainable development: integrated urban environmental management in Porto Alegre, Brazil', in *Environment&Urbanization*, n. 14.2, pp. 181-206.
- Michels, Roberto (1962 [1912]), *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Crowell-Collier.
- Miller, D. (1995), *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press.
- Miller, David, (2002) 'Is deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged Groups?', in David Miller (eds.), *Citizenship and National Identity*, Cambridge, Polity Press.
- Mouffe, C. (eds. 1992), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism and Citizenship*, London, Verso.
- Muench, R. (2001), *Nation and Citizenship an the Global Age. From National to Transnational Ties and Tradition*, Basingstoke, Polgrave.
- Mulgan, G. (1994), *Politics in an Antipolitical Age*, Cambridge, Polity Press.
- Mutz, D. (2006). *Hearing the other side: Deliberative versus participatory democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Myers, D. and Henry A. (2002), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*. Boulder, Colo, Lynne Rienner.
- Narayan, D. et. al. (2002), *Voices of the Poor: From Many Lands*, New York, Oxford University Press, and Washington, D.C., World Bank.
- Navarro, Z. (2000), 'Inventando os futuros das cidades: pequena historia do Orçamento Participativo em Porto Alegre', in H. Rattner (eds.), *Brasil no limiar do Seculo XXI*, Sao Paulo, EDUSP.
- Navarro, Z. (2003), 'O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): un Conciso Comentário Critico', in L. Avritzer and Z. Navarro (eds.), *A Inovação Democrática no Brasil*, Sao Paulo, Cortez Editora.
- Navarro, Z. (2004), 'Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil', in T. Campbell and F. Harald (eds.), *Leadership and Innovations in Subnational Governments*, Washington, The World Bank.
- Navarro, Z. (2005), 'Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil', in I. Licha, (eds.) *Citizens in Charge. Managing Local Budgets in East Asia and Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank.

- Novy, A. and Leubolt, B. (2005), 'Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society', in *Urban Studies*, n. 42.11, pp. 2023–2036.
- Nye, J. S., P. D. Zelikov and D. C. King (1997), *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Nylen, W. (2000), 'The Making of Loyal Opposition: The Workers' Party (PT) and the consolidation of democracy in Brazil', in P. Kingstone, and T. J. Power (eds.), *Democratic Brazil: Actors, institutions, and processes*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Nylen, W. (2002), 'Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil', *Comparative Politics*, n. 34.2, pp. 127-146.
- Nylen, W. (2003), *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brasil*, New York, Palgrave Macmillan.
- Nylen, W. (2003b), 'An enduring legacy? Popular Participation in the aftermath of the participatory budgets of João Monlevade and Betim, Minas Gerais', in G. Baiocchi (ed.), *Radicals in power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, London, Zen.
- O'Donnell, G. (1994), 'Delegative Democracy', in *Journal of Democracy*, vol. 5, pp. 55-69.
- O'Donnell, G. (1998a), 'Horizontal Accountability in New Democracies', *Journal of Democracy*, n. 9.3, pp. 112-126.
- O'Donnell, G. (1998b), 'Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America', paper presented at the *Meeting of the Latin American Studies Association*, Chicago, September 1998.
- O'Donnell, G. and Schmitter P. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- OECD (2001), *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*, Paris, OECD.
- OECD (2003): *Globalization and Governance. Main Result of the "OECD Development Centre's 2001-2001 Programme of Work"*, Issy Les Moulineaux, OECD.
- OECD (2008), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris, OECD.
- OECD (2009), *Focus on Citizens. Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, OECD.
- Offe, C. (1985), 'New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics', *Social Research*, n. 52.4, pp. 817-68.
- Offe, C. (1995), *Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions*, in J. Cohen and J. Rogers (eds.), *Associations and Democracy*, London, Verso.
- Offe, C. (1996), *Modernity and The State: East, West*, Cambridge, MIT Press.
- Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations*, New Haven and London, Yale University Press.
- OP (Orçamento Participativo) (2008), *Regimento Interno: criterios gerais, tecnicos e regionais para a gestao de 2008/2009*, Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Oxhorn, P., Tulchin, J. and Selee, A. D. (eds. 2004), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective*, Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press.
- Page, B. I. (1996), *Who deliberates? Mass media in modern democracy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Parkinson, J. (2006) *Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy*, Oxford, OUP.
- Parsons, T. (1971), *The System of Modern Society*, Eglewood Cliffs: Prentice-Halls.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, University Press.

- Pateman, Carole (1979), *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*, Berkeley, University of California Press.
- Patten, A. (1996), 'The Republican Critique of Liberalism', *British Journal of Political Science*, vol. 26.1, pp. 25-44.
- Perczynski, P. (2000), 'Active Citizenship and Associative Democracy', in M. Saward (ed.), *Democratic Innovation, Deliberation, Representation and Association*, London and New York, Routledge.
- Perczynski, P. (2001), 'Associo-deliberative democracy and qualitative participation', *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, n. 4.1, pp. 71-84.
- Pérez-Dias, V. (1993), *The Return of Civil Society*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Peters, G. (2000), *Globalization, institutions and governance*, in D. Savoie, and B. Peters (eds.) *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal: McGill-Queens University Press.
- Pettit, P. (1997), *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Pharr, S. and Putnam, R. (eds. 2000), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton, Princeton University Press.
- Phillips, A. (1993), *Democracy and Difference*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Pierre, J. (eds. 2000b), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre, J and Peter, G. (2000), *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press.
- Pieterse, N. (2001), Participatory democratization reconceived, in *Futures*, n. 33.5, pp. 407-422.
- Pitkin, H. (1972), *The Concept of Representation*, University of California Press.
- Plattner, M. (1999), 'From Liberalism to Liberal Democracy', *Journal of Democracy*, n 10.3, pp. 121-134.
- Pogge, T. (2002), 'Self-constituting Constituencies to Enhance freedom, Equality and Participation in Democratic Procedures', in *Theoria*, pp. 26-54.
- Polanyi, K. (2001 [1944]), *The Great Transformation*, Beacon Press.
- Poulantzas, N. (1978), *State, Power, Socialism*, London, Verso.
- Powell, F. (2007), *The Politics of Civil Society. Neoliberalism or Social Left?*, Bristol, Policy Press.
- Powell G. (2004), 'Political representation in comparative politics', *Annual Review of Political Science*, n. 7, pp. 273-96.
- Przeworski, A., Stokes, S., and Manin, B. (1999), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2004), 'Institutions Matters', in *Government and Opposition*, n.39.2, pp. 527-540.
- Przeworski, A. (2009), 'The Mechanics of Regime Instability in Latin America', in *Journal of Politics in Latin America*, vol. 1, pp. 5-36.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Rehfeld, A. (2005), *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy and Institutional Design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rocha, S. (2003), *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

- Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham and Philadelphia, Open University Press.
- Rhodes, S. (2003), 'Progressive Pragmatism as a Governance Model: An In-Depth Look at Porto Alegre, Brazil', in S. Eckstein and T. Wickham-Crowley (eds.), *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Robertson, R. (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London, Sage.
- Rosanvallon, P. (2008), *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge University Press.
- Rosenau, J. (2003), *Distant Proximities: dynamics beyond globalization*, Princeton University Press.
- Rosenau, J. and Czempiel, E. (eds. 1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge and New York, CUP.
- Rosenblum, N. (2000), *Membership and Morals: The Personal Uses of Pluralism in America*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosenblum, N. (2008), *On the Side of the Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton, Princeton University Press.
- Rousseau, J.J. (1997) [1762], *The Discourses and Other Early Political Writings*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ruscheinsky, A. (1999). *Atores políticos e lutas sociais: Movimentos sociais e partidos políticos*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Sader, E. (2007), *Toward New Democracies*, in Santos, B. (ed.), *Democratizing Democracy*, London, Verso.
- Salamon, L., Sokolowski, S. and List, R. (2003), *Global Civil Society. An Overview*, Baltimore – MD, Center for Civil Society Studies - Institute for Policy Studies.
- Samuels, D. (2004), 'From Socialism to Social Democracy: Party Organization and the Transformation of the Workers' Party in Brazil', in *Comparative Political Studies*, n. 37.9, pp. 999-1024.
- Santos, B. (1998), 'Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy', *Politics and Society*, n.26, pp. 461-510.
- Santos, B. (2005), 'Two Democracies, Two Legalities: Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brasil', in B. Santos and C. Rodríguez Garavito (eds.), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Santos, B. (2007), 'Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy', in Id. (ed.), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*. London, Verso.
- Sartori, G. (1962), *Democratic Theory*, Wayne State University Press, Detroit.
- Sartori, G. (1987), *A Theory of Democracy Revisited*, Chatham (NJ), Chatham House Publishers.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, vol. 1, Cambridge, CUP.
- Sartori, G. (2005), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, ECPR Press.
- Sassen, S. (2006) *Territory, Authority, Rights: from Medieval to Global Assemblages*. Princeton, Princeton University Press
- Saward, M. (ed. 2000), *Democratic innovation: deliberation, representation and association*, London, Routledge.
- Saward, M. (2003), *Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Saward, M. (2006a), 'Democracy and citizenship: expanding domains', in J. Dryzek, A. Phillips (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*, Oxford, Oxford University Press.

- Saward, M. (2009), 'Authorisation and authenticity: Representation and the unelected', in *The Journal of Political Philosophy*, n. 17.1, pp. 1-22.
- Scharpf, F. (1997), *Games Real Actor Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, CO, Westview Press.
- Scharpf, F. (2004), *European and International Regulation after the Nation State : Different Scopes and Multiple Levels*, Baden, Nomos.
- Schmidt, V. (2006), *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford, OUP.
- Schmitter, P. (1995), 'The Irony of Modern Democracy and the Viability of Efforts to Reform its Practice', in J. Cohen and J. Rogers (eds.), *Associations and Democracy*, London, Verso.
- Schmitter, P. (1999), 'The Future of Democracy: Could It Be A Matter of Scale?', *Social Research*, 66.3, pp. 933-958.
- Schmitter, P. C. and Lehmbruch, G. (eds. 1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly e Sage: London.
- Schneider, A. and Goldfrank, B. (2002), 'Budgets and Ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state', IDS Working Paper 149, Brighthon.
- Schneider, A. and Baquero, M. (2006), 'Get What You Want, Give What You Can: Embedded Public Finance in Porto Alegre', IDS Working Paper 266, Brighthon.
- Schumpeter, J.A. (1965 [1942]), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper.
- Schwarzmantel, J. (2003), *Citizenship and Identity. Towards a new republic*, London, Routledge.
- Schwarzmantel, J. (2008), *Ideology and Politics*, London, Polity Press.
- Seligman, A. (1995), *The Idea of Civil Society*, Princeton University Press.
- Shah, A. (ed. 2007), *Participatory Budgeting*, Washigton, The World Bank Press.
- Shah, A. (2007b), *Local Budgeting*, Washigton, The World Bank Press.
- Shapiro, I. (2005), *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press.
- Shapiro, I., Skowronek, S. and Galvin, D. (2006), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, New York, New York University Press.
- Shaw, M. (2000), *Theory of the global state: globality as an unfinished revolution*, Cambridge University Press.
- Silva, M. (2001), *Construção da 'participação popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, Rio Grande do Sul*, Tese de Doutorado, Porto Alegre, UFRGS.
- Silva, M. (2002), *Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência da participação na gestão municipal de Porto Alegre*, Porto Alegre, EUFRGS.
- Silva, M. (2007), *Mapa do Associativismo em Porto Alegre. Relatório Final*, Porto Alegre, PMPA-UFRGS.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. and Rocke, A. (2008), 'Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges', in *International Journal of Urban and Regional Research*, n.32.1, pp. 164-78.
- Skidmore, T. (2000), *História do Brasil*, Paz e Terra.
- Skidmore, T. (2009), *Brazil: Five Centuries of Change*, OUP.
- Skidmore, T. and Smith, P. (2005), *Modern Latin America*, Oxford University Press.
- Smith, A. (1995), *Nations and Nationalism in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.
- Smith, P. (2005), *Democracy in Latin America*, Oxford University Press.

- Smulovitz, C. (2000), 'Hox Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms', in J. Maravall and A. Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, CUP.
- Smulovitz, C. and Perruzzotti, E. (2000), 'Societal Accountability in Latin America', in *Journal of Democracy*, n. 11.4, pp. 147-158.
- Souza, C. (2001), 'Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions', in *Environment&Urbanization*, n. 13.1, pp. 159-184.
- Souza, C. (2007), 'Local Democratization in Brazil: Strengths and Dilemmas of Deliberative Democracy', in *Development*, n. 50. 1, pp. 90-95.
- Stoker, G. (2006), *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Palgrave MacMillan.
- Tarrow, S. (2005), *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Tatagiba, L. (2002), 'Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil', in E. Dagnino (ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- Taylor, C. (2004), *Modern Social Imaginaries*, Durham/London, Duke University Press.
- Thompson, D. (1999), 'Democratic theory and global society', in *Journal of Political Philosophy*, n. 7, pp. 11-125.
- Thompson, J. (1990), *Ideology and Modern Culture*, Cambridge, Polity Press.
- Tocqueville, A. (1999 [1835]), *Democracy in America and two other essays*, Wordsworth Editions.
- Torres R. and Grazia, G. (2003), *Experiências de orçamento participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000*, Petrópolis, Brazil, Fórum Nacional de Participação Popular and Vozes.
- Tilly, C. (1993), *Coercion, Capital and European States: AD 990-1992*, Oxford, Blackwell.
- Tilly, C. (2007), *Democracy*, Cambridge, CUP.
- Tilly, C. and Tarrow, S. (2007), *Contentious Politics*, Boulder-London, Paradigm Publishers.
- UK Government – Dept. for Communities and Local Government (UK) (2006), *Strong and Prosperous Communities. The Local Government White Paper*, 2 voll., Crown Copyright, October.
- UK Government – Dept. for Communities and Local Government (UK) (2008), *Participatory Budgeting: a draft national strategy. Giving more people a say in local spending*, Crown Copyright, March.
- UN-Habitat (2001), *Tools to Support Participatory Urban Decision Making*, Nairobi, July.
- UN-Habitat (2002), *The Global Campaign on Urban Governance*, Concept Paper (2<sup>nd</sup> ed.), Nairobi, March.
- UN-Habitat (2009), *Guide to Municipal Finance*, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme.
- UNDP (2002), *Human Development Report 2002, 13. Deepening Democracy in a Fragmented World*, Oxford, OUP.
- UNDP (2004), *72 FAQ about Participatory Budgeting*,
- Urbinati, N. (2008), *Representative Democracy. Principles and Genalogy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Urbinati, N. and Warren, M. (2008), 'The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory', in *Annual Review of Political Science*, n. 11, pp. 387-412.
- Wainwright, H. (2007), *Reclaim the State: Experiments in Popular Democracy*, London, Verso.
- Wallace, W. and Josselin, D. (eds. 2001), *Non-State Actors in World Politics*, New York, Palgrave.
- Walzer, M. (1995), 'The idea of Civil Society', in Id (ed.), *Toward a Global Civil Society*, Oxford, Berghahan Books.

- Wampler, B. (2004), 'Expanding Accountability Through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities', in *Latin American Politics and Society*, n. 46.2, pp. 73-99.
- Wampler, B. (2007a), *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press.
- Wampler, B. (2007b), 'Establishing Pluralism in New Democracies: Participatory Democracy in Brazil', in *Studies in Comparative International Development*, n. 41.4, pp.
- Wampler, B. (2008), 'A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?', in *Opinio Publica*, n.14.1, pp. 65-95.
- Wampler, B. and Avritzer, L. (2004), 'Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil', in *Comparative Politics*, n. 36.3, pp. 291-312.
- Wampler, B. and Avritzer, L. (2005), 'The spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Good Government', in *Journal of Latin American Urban Studies*, n.7, pp. 37-52.
- Warren, M. (1992), 'Democratic Theory and Self-Transformation', in *American Political Science Review*, n. 86.1, pp. 8-23.
- Warren, M. (eds. 1999), *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Warren, M. (2000), *Democracy and Association*, Princeton, Princeton University Press.
- Warren, M. (2002), 'What Can Democratic Participation Mean Today?', in *Political Theory*, 30.5, pp. 677-701.
- Waterman, P. and Sen, J. (2008), *World Social Forum: Challenging Empires*, New York, Black Rose Books.
- Weber, M. (2001 [1930]), *The Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism*, London, Routledge.
- Wellman, B. (1999), *Networks in the Global Village: Life in Contemporary Communities*, Westview Press Inc.
- Wood, T. and Murray, W. (2007), 'Participatory Democracy in Brazil and Local Geographies: Porto Alegre and Belo Horizonte Compared', in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n.83, pp. 19-41.
- World Bank (2003a), *Social Development Notes. Case Study 2 - Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management*, note n. 71, available at [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205481/Porto%20Alegre\\_English.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/205481/Porto%20Alegre_English.pdf) (retrieved on 26.07.09).
- World Bank (2003b), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC, World Bank/OUP.
- World Bank (2004), *State-society synergy for accountability. Lessons for the World Bank*, World Bank Working Paper, n. 30, Washington, April.
- World Bank (2007), *The Global Citizen's Handbook: Facing Our World's Crises and Challenges*, Collins.
- World Bank (2004a), *Inequality and Economic Development in Brazil. A World Bank Country Study*, Washington, The World Bank Press.
- World Bank (2008), *Brazil: Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, Report n. 40144-BR, vols. 2, Washington, The world Bank Press.
- World Bank (2009), *World Development Indicators database*, 15 September 2009, [http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP\\_PPP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf) (retrieved on 11.10.09).
- Young, I. (1990a), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

- Young, I. (1990b), 'Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship', in C. Sunstein (eds.), *Feminism and Political Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Young, I. (1992), 'Social Groups in associative democracy', in *Politics and Society*, n. 20.4, pp. 592-535.
- Young, I. (1995), 'Social Groups in Associative Democracy', in J. Cohen and E. Wright (eds.), *Associations and Democracy*, London, Verso.
- Young, I. (1996), 'Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy', in S. Banhabib (eds.), *Democracy and Difference*, Princeton, Princeton University Press.
- Young I. (1997), 'Deferring Group Representation', in W. Kymlicka and I. Shapiro (eds.), *Nomos: Group Rights*, New York, New York University Press.
- Young, I. (1999), 'Justice, Inclusion and Deliberative Democracy', in S. Macedo (eds.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, Oxford, OUP.
- Young, I. (2000), *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Young, I. (2007), *Global Challenges. War, Self-determination and Responsibility for Justice*, Cambridge, Polity Press.
- Zakaria, F. (2007), *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*,. New York, WW. Norton and Co.
- Zittel, T. and Fuchs, D. (2007), 'Introduction. Democratic Reform and Political Participation', in T. Zittel and D. Fuchs (eds.), *Participatory Democracy and Political Participation. Can participatory engineering bring citizens back in?*, London, Routledge-ECPR.
- Zolo, D. (1992), *Democracy and Complexity. A Realist Approach*, Cambridge, Polity Press.